

Supervisión e interventoría en los contratos de obra pública celebrados por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) en las vigencias 2018-2019: Una vista desde el direccionamiento estratégico y de planeación.

Diego Mauricio Sánchez Arenas

Docente - Tutor

Daniel Esteban Molano Faillace

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2023

Agradecimientos

A mi hijo, Samuel Emilio Sánchez Hernández. A mi compañera de vida, Lina Saireth Hernández Ramírez.

A mi madre, Carmenza Arenas Mateus. A mi hermano, Andrés Eduardo Sánchez Arenas. Al todo poderoso, que me dio la sabiduría para realizar mis sueños.

Resumen

El principio de responsabilidad establecido en Estatuto de Contratación Pública (artículo 26 de la Ley 80 de 1993) determina que los servidores públicos deberán buscar el acatamiento de los fines de la contratación y vigilar el correcto cumplimiento del objeto contratado. En desarrollo de este principio, los representantes legales de las entidades estatales asignan en los supervisores e interventores, la vigilancia y control del cumplimiento de los objetos contractuales pactados. Por esta razón, en el presente trabajo se realizará un análisis de la supervisión e interventoría respecto a los contratos de obra pública celebrados por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) en las vigencias 2018-2019, considerando los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG en la dimensión Direccionamiento Estratégico y Planeación, con el fin de evaluar el cumplimiento de las políticas de planeación, eficiencia del gasto público, compras y contratación pública, integridad y transparencia, teniendo en cuenta la objetividad de la vigilancia ejercida por dichos funcionarios y el valor público que constituye la ejecución de los objetos contratados.

Palabras clave: Supervisión, interventoría, contratación, MIPG, contrato de obra pública.

Abstract

The principle of responsibility established in the Public Contracting Statute (article 26 of Law 80 of 1993) determines that public servants must seek compliance with the purposes of the contracting and monitor the correct fulfillment of the contracted object. In development of this principle, the legal representatives of the state entities assign to the supervisors and auditors, the surveillance and control of compliance with the agreed contractual objects. For this reason, in the present work an analysis of the supervision and supervision will be carried out with respect to the public works contracts entered into by the Municipality of Puerto Boyacá (Boyacá) in the 2018-2019 term, considering the guidelines of the Integrated Model of Planning and MIPG Management in the Strategic Direction and Planning dimension, in order to assess compliance with planning policies, efficiency of public spending, procurement and public contracting, integrity and transparency, taking into account the objectivity of the surveillance exercised by said officials and the public value that constitutes the execution of the contracted objects.

Keywords: Supervision, intervention, contracting, MIPG, public works contract.

Tabla de contenido

Introducción	6
Objetivos.....	9
Problema	10
Marco conceptual y teórico	13
Marco metodológico.....	35
Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG.....	38
Supervisión e Interventoría	49
Análisis de cumplimiento.....	66
Conclusiones.....	73
Recomendaciones	79
Referencias bibliográficas	81

Introducción

El presente trabajo de grado tiene como objetivo analizar las figuras de la supervisión e interventoría en los contratos de obra pública suscritos, ejecutados y liquidados por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) durante las vigencias 2018-2019 desde el punto de vista del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, haciendo énfasis en la dimensión de Direccionamiento Estratégico y Planeación. La anterior situación se efectuará con el fin de describir el cumplimiento de las obligaciones, realizar un análisis respecto a los deberes y prohibiciones; y si es del caso mencionar las falencias que dichas figuras presentan en el marco de despliegue de sus actuaciones, para determinar la vigilancia y control que sobre los contratos de obra pública el ente territorial ha perpetrado, basado en los lineamientos que traen consigo las políticas de planeación y el valor público producido con el objeto contratado.

Para cumplir con este fin, el documento se estructura en capítulos conformados de la siguiente manera: en el capítulo primero, se aborda lo referente a la estructura del Modelo Integrado de Planeación y Gestión- MIPG en el ámbito colombiano, sus siete dimensiones y las políticas que las componen, profundizando en la dimensión de Direccionamiento Estratégico y Planeación; seguidamente en el capítulo segundo, se hará la conceptualización de las figuras de la supervisión e interventoría, trayendo a colación el concepto legal, los deberes y derechos, prohibiciones y responsabilidades, la forma de constitución y la relación de los contratos públicos en los cuales se hace forzoso la constitución de supervisión e interventoría, así como el concepto sobre contrato de obra pública en el Estado colombiano; y por último, en el tercer capítulo se analizará los contratos de obra pública celebrados en el municipio de Puerto Boyacá durante la vigencia 2018 - 2019; con el fin de determinar el cumplimiento de la política de Direccionamiento Estratégico y Planeación establecida en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión- MIPG, respecto del ejercicio de vigilancia realizada por la supervisión e interventoría.

Se hace necesario centrar interés de la comunidad académica del país, sobre la situación que se presenta en la vigilancia y control de los contratos de obra pública en Colombia y en especial los suscritos por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) en las vigencias 2018-2019; teniendo en cuenta la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG en sus 7 dimensiones, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y principios de esta política (DAFP, 2023); además de ello, el Estatuto General de Contratación consagra la responsabilidad como un principio a seguir por parte de todos los servidores públicos, mediante el cumplimiento de los fines de la contratación, por lo que se deberá vigilar la correcta ejecución al objeto contratado, así como a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que se puedan afectados por la ejecución del contrato. (Artículo 26, Ley 80 de 1993).

La presente investigación no puede dar cuenta de la totalidad de acciones que rodearon la supervisión e interventoría de los contratos de obra pública suscritos por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) durante las vigencias 2018-2019, en el entendido de que no está cargada toda la información en el Portal de Contratación SECOP, por lo que no se puede tener aprehensión de dichos documentos en términos de oportunidad, en tanto se describirán los hallazgo que se obtengan de la información disponible.

En este contexto, el presente documento busca servir como insumo para que la Administración Municipal de Puerto Boyacá (Boyacá) tenga referente de los aspectos en los cuales se tiene fortaleza, debilidades y oportunidades en la vigilancia y control que realizan los supervisores e interventores respecto a la labor que se hace en los contratos de obra pública celebrados por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) a la luz del marco de la política de direccionamiento estratégico y planeación del MIPG.

En consecuencia se espera contribuir a la reflexión, discernimiento e interpretación de la problemática planteada, y tener un soporte conceptual que sirva de apoyo a la Administración Municipal de Puerto Boyacá (Boyacá) en el seguimiento, control y vigilancia que realiza por medio de los supervisores e interventores en los contratos de obra que suscriba en el futuro, para que dichos instrumentos corrijan y fortalezcan las conclusiones acaecidas en el presente escrito, esto como una forma de influir por parte de la sociedad en la correcta inversión del erario.

Objetivos

Objetivo General

Análisis del cumplimiento de la dimensión de direccionamiento estratégico y planeación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, respecto al ejercicio de supervisión e interventoría en los contratos de obra celebrados en el municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) para las vigencias 2018-2019.

Objetivos Específicos

Explicar las características del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG profundizando en las políticas que hacen parte de la dimensión de direccionamiento estratégico y planeación.

Describir los objetivos y funciones que cumplen los supervisores e interventores en los contratos de obra celebrados por las entidades territoriales, así como las características de los contratos de obra pública en el ámbito colombiano.

Determinar el desempeño de la dimensión de direccionamiento estratégico y planeación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG respecto al ejercicio de supervisión e interventoría en los contratos de obra pública que el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) celebró durante las vigencias 2018 -2019.

Problema

La Asamblea Nacional Constituyente (1991) por medio del artículo segundo de la Constitución Política determinó que son fines esenciales del Estado, entre otros, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) En igual sentido, se otorgó a las autoridades de la República, además de otras funciones, la de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En cumplimiento de estos fines, el Congreso de la República a través del artículo 3 de la Ley 80 de 1993 estableció que para el desarrollo de aquellas máximas establecidas en la Constitución Política, se hace necesario desplegar actividades contractuales que el mismo Estado no puede ejercer, ante lo cual deberá acudir a particulares, mediante la celebración de contratos estatales con el objetivo de realizar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en la concesión de dichos fines.

En resumen, y adoptando las palabras de Bahamón (2018) la contratación estatal no solo debe cumplir con las exigencias de validez y existencia de cualquier contrato, como se regla en el artículo 1502 del Código Civil, sino que además con particularidades que lo determinan como un contrato de la administración en la siguiente medida: (i) El objeto contrato debe tener como finalidad la satisfacción de necesidades de la población; una de las partes debe ser una entidad estatal que ejerza función administrativa; (ii) las condiciones y requisitos deben ser establecidas por el Estado y por tanto la parte contratante deberá adherirse a estas; y (iii) hay principios de la contratación privada que se encuentran aplicables al procedimiento público teniendo en cuenta la preexistencia del derecho privado sobre el público. Lo anterior, dado a que se requiere limitar la discrecionalidad del administrador público,

imponiéndose el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garanticen la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir.

Ahora bien, en la Ley 80 de 1993 en específico el artículo 32 determina que los contratos estatales serán todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el estatuto de contratación pública, dispuestos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o los que se deriven de la autonomía de la voluntad, entre los que se encuentran: contratos de obra, de consultoría, de prestación de servicios, de concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública, entre otros. En este documento se tratará lo referente a los contratos de obra, dado a que son los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación o para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles.

Se decidió profundizar en las aristas que permean los contratos de obra pública, puesto que es el instrumento contractual por el cual los mandatarios locales ejecutan las promesas realizadas en campaña, teniendo en cuenta los indicadores de gestión establecidos en la dimensión del direccionamiento estratégico del MIPG, abordando temas como la planeación, eficiencia del gasto y el valor público por intermedio de la celebración de contratos.

Para ese fin, se esgrimió el caso del Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) dadas su condiciones económicas, sociales y políticas, que lo catalogan como uno de los más importantes del departamento. Mediante el estudio del Plan de Desarrollo para la vigencia 2016-2019 se pudo analizar los aspectos en los cuales se encontró el municipio, respecto a infraestructura, vivienda, salud, educación y medio ambiente, dado a que el gobierno municipal evaluó la situación de su comunidad para así poder generar estrategias de cambio, mediante la destinación de recursos en el plan de inversiones.

Hasta este punto, se puede delimitar que existe el deber legal de la administración pública en todos sus niveles de buscar mediante la realización de acciones el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, plasmados en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, lo cual como se escribió se debe acudir a terceros que provean las herramientas necesarias, que garanticen el cabal acatamiento de las prerrogativas constitucionales, por lo que se hace alusión a la suscripción de contratos estatales que permitan materializar estas necesidades, en instrumentos como los contratos de obra pública.

Por lo anterior, la causa de la iniciación de la presente investigación se sitúa en el cumplimiento de la política de MIPG respecto a la celebración de contratos de obra realizados en el municipio de Puerto Boyacá para la vigencia 2018-2019, y para los cuales hubo la necesidad de contratar vigilancia en el ejercicio de supervisión e interventoría tal como lo determina la ley 80 de 1993.

Aunque las deficiencias en la contratación estatal presenten afectaciones como la corrupción, es necesario hacer un estudio que permita implementar las herramientas necesarias que conlleven a erradicar las malas prácticas de la administración pública, para lo cual se puede comenzar con la indagación al pasado, presente y futuro de los procesos contractuales, para tener identificado el factor que influye en la pérdida, menoscabo o deterioro de los recursos que son de todos. Es en este punto donde nos debemos preguntar, si los procesos contractuales del municipio cumplen a cabalidad la normativa de las políticas públicas implementadas a nivel estatal, si se está cumpliendo o no con la normativa establecida por el MIPG, si el ejercicio de supervisión e interventoría es eficiente o si por el contrario su cumplimiento está comprometido, situación con la cual afectaría sustancialmente el desarrollo y el bienestar de los habitantes del Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá).

Marco conceptual y teórico

Para sentar la bases conceptuales, teóricas y elementales del presente trabajo de investigación, se utilizarán las disposiciones legales y normativas que han sido expedidas por el Congreso de la República y la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente, mediante la Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado, el Manual de Contratación del Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) adoptado mediante Decreto No. 070 de agosto de 2014 y el Manual de Supervisión e Interventoría plasmado por el ente territorial en la Resolución No. 209 de 2015.

La Ley 80 de 1993 o Estatuto general de contratación de la administración pública, estableció como objetivo el disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. Se constituye en el principal referente en materia de contratación, puesto que contiene en términos generales los conceptos, procesos y procedimientos que regulan el proceso contractual en Colombia. Si bien es cierto, a lo largo del tiempo por medio de nuevas normas el Estatuto ha sido adicionado, complementado y modificado, sigue manteniendo su vigencia en el tiempo.

Dentro de la estructura interna de la rama ejecutiva, se tuvo a bien crear la Agencia Nacional para la Contratación Pública, por medio del Decreto No. 4170 de fecha tres (3) de noviembre de 2011, el Departamento Administrativo de la Función Pública estableció que esta entidad tiene como objetivo “desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado”. En el numeral 3 del artículo 3 del Decreto de creación, se fijó que sería función de la Agencia el desarrollar, implementar y difundir las

políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado (...).

Como producto de la anterior facultad, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente ha elaborado la Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las entidades estatales (2016), insumo de vital importancia para desenvolver la presente investigación, puesto que en la misma se profundizan los elementos esenciales de la supervisión e interventoría.

La vigilancia de los contratos estatales, según la guía de Colombia Compra Eficiente para la supervisión e interventoría, tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse por las figuras de supervisor y/o interventor según sea el caso y son responsables de sus acciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones. (Colombia Compra Eficiente, 2021).

El Estatuto Anticorrupción promulgado a través de la Ley 1474 de 2011, consagró reglas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Con esta normatividad se generó por parte del legislador, acciones afirmativas hacia el manejo que se da a los recursos públicos destinados en la contratación estatal, sin embargo, sus disposiciones no tienen el alcance de efectividad que se necesita en el territorio colombiano.

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG busca integrar prácticas y procesos que adelantan las entidades públicas para transformar insumos en resultados que producen impacto y generen valor público, en el marco de la legalidad y austeridad; con eficiencia del gasto público,

transparencia, control y vigilancia para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales (DAFP, 2023). Bajo esta premisa se hace necesario motivar el interés de la comunidad en general a ser partícipes en la vigilancia de contratos celebrados por entidades públicas y que cuenten con la figura de supervisión e interventoría, no solo en el municipio de Puerto Boyacá, sino también para cualquier municipio del país, siendo el presente escrito como referente académico y metodológico para análisis.

El estado colombiano ha atravesado por una serie de reformas implementando diferentes modelos de gestión hasta llegar a lo que hoy conocemos como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, sin embargo, su implementación precisa que a la actualidad aún se encuentre en aprendizaje para su debida ejecución.

De acuerdo con Oszlak (1999) citado por Guillermo García en su artículo “de la primera a la segunda generación de reformas del estado en América Latina”; el objetivo de las reformas era la competencia estatal, disminuyendo las plantas de personal y adoptando una visión gerencialista, por lo cual se caracterizan por: “guiarse por una misión, orientarse por resultados, orientación empresarial, orientación hacia el mercado, servir al cliente, estar descentralizado” (Oszlak, 1999).

La mayoría de estos preceptos se encuentran en la base conceptual del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG los cuales si se analizan desde esta visión hace énfasis en el control desde el procedimiento hasta el producto, por ejemplo, la evaluación por resultados. Para Oslak (1999), esta visión sobre el papel del Estado es una clara delimitación de responsabilidades de cada institución gubernamental, una definición de los destinatarios y los servicios a ofrecer, es decir, condiciones en las que el poder y los intereses sectoriales pesan más que la racionalidad técnica de los instrumentos de gestión. En esta medida se reconoce el poder del Estado y se fortalece sus funciones de manera que haya un equilibrio político y social.

Ahora bien, es necesario considerar la capacidad institucional con la que cuentan las entidades gubernamentales para poder desarrollar ciertas acciones, así como también las debilidades y obstáculos para ampliar las mismas. Es decir, desde que la gestión pública debe dirigirse a la satisfacción de las necesidades y a garantizar los derechos de los ciudadanos, lo cual es consecuente con los principios de excelencia, calidad, integridad y confianza que estructuran el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Con el fin de hacer seguimiento y mejorar la eficiencia de la gestión institucional, mediante el decreto 1499 de 2017, publicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública se actualiza lo referente al Modelo Integrado de Planeación y Gestión y los principios que lo caracterizan, entre otros, orientación a resultados, excelencia y calidad, articulación interinstitucional, innovación, integridad y confianza.

La gestión de calidad cumple algunos preceptos con el concepto de valor público en lo referente a la calidad de servicios que presta a la ciudadanía y al bienestar de toda la sociedad en el marco de las políticas públicas que buscan satisfacer necesidades propias de la población, es decir, lo concerniente a la relación Estado-ciudadanía (DAFP, 2023).

La calidad y el valor público son conceptos que se miden a través de resultados y con la implementación del MIPG permite identificar mediante una de sus dimensiones, la gestión con valores para resultados, la cual tal como lo indica su nombre tiene como objeto “permitirle a la entidad realizar actividades que en el marco de los valores del servicio público la conduzcan a lograr los resultados propuestos y a materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional” (DAFP, s.f.) En este entendido su correcta implementación está enfocada a la creación de un valor público.

Para que haya una estructura de la cadena de valor, el MIPG es un modelo integral que articula las políticas y dimensiones que lo componen mediante una adecuada gestión de procesos que permitan

planear, dirigir, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar las actividades de las entidades y organismos públicos. Las dimensiones que lo componen son: Talento humano, Direccionamiento estratégico, gestión con valores para el resultado, evaluación de resultados, información y comunicación, gestión del conocimiento e innovación y control interno, las cuales implementadas de manera articulada permiten que el modelo funcione y opere adecuadamente.

Ahora bien, dentro de las dimensiones del MIPG se enmarca la dimensión de gestión con valores para resultados, la cual tiene como objetivo principal permitir que la entidad realice las actividades que conlleven al cumplimiento de los resultados propuestos en la planeación institucional (DAFP, s.f.). Es decir, dando cumplimiento a esta dimensión se logra la satisfacción de necesidades y mejora la cadena de valor público en cada uno de los procesos.

De igual manera, la política de gestión con valores se relaciona directamente con la dimensión de direccionamiento estratégico en la medida que debe alinearse con la misión, visión y objetivos estratégicos de la entidad (DAFP, s.f.), esto en el entendido que el propósito de esta dimensión es permitir que las entidades públicas dentro de su gestión institucional tengan una ruta estratégica que permita garantizar los derechos, satisfacer las necesidades y solucionar los problemas de los ciudadanos, así como fortalecer la confianza ciudadana y la legitimidad.

Para que la dimensión de Direccionamiento estratégico y planeación se pueda desarrollar dentro de una entidad, es necesario tener claridad en los objetivos propuestos y en el impacto que causa dentro de la población, es decir, se debe tener en cuenta qué debe hacer, para quién lo debe hacer y para qué lo debe hacer, es decir hacer caso a la cadena de valor. En igual sentido, se requiere determinar las metas y los resultados en términos de productos y servicios en un periodo determinado,

considerando todas las condiciones internas y externas tales como recursos, físicos, financieros y talento humano.

Así mismo dentro del MIPG se abordan otros elementos que se relacionan articuladamente con el modelo, como la administración de riesgos, la normatividad aplicada a las entidades, el talento humano, la racionalización de trámites, la política de integridad, participación ciudadana en la gestión pública, entre otros. (Función Pública, 2020).

Según la guía para la gestión de procesos en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión dada por la función pública, para el desarrollo del direccionamiento estratégico de planeación, es necesario hacer un análisis del entorno y las capacidades internas de la entidad teniendo en cuenta instrumentos como el PESTEL (político, económico, social, tecnológico, ecológico y legal) y el DOFA (debilidades, oportunidades, fortaleza y amenazas), los cuales se deben trabajar en conjunto para efectuar una buena planeación (DAFP, s.f.). De igual manera, de acuerdo con la guía también se debe identificar y caracterizar los grupos de valor y sus necesidades.

Es de aclarar que el planteamiento de direccionamiento estratégico en una entidad debe enmarcarse en términos de un análisis tanto específico como general del entorno y las capacidades internas de la entidad con el objetivo de alcanzar la planeación estratégica, proyectarse a futuro y consolidar la cultura organizacional soportada en valores, por esta razón, es determinante no solo identificar los procesos, estructurarlos y relacionarlos entre sí, sino también entender cómo operan y hacer seguimiento continuo hasta culminarlos.

Con el fin de mejorar las prácticas de contratación y fortalecer la eficiencia y eficacia en las entidades estatales, nace la política de compras y contratación pública la cual fue implementada en el año 2019, y establece que las entidades estatales tienen la obligación de vigilar la correcta ejecución del

objeto contratado y proteger los derechos de la propia entidad, como los del contratista y de terceros que se puedan ver afectados con la ejecución del contrato. Esta actividad tiene como propósito proteger la moral administrativa, prevenir actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y según la norma debe ejercerse a través de un supervisor o interventor según sea el caso (DAFP, s.f.).

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG busca mejorar la capacidad del Estado supliendo las necesidades e incrementando la confianza de la ciudadanía en los entes gubernamentales, aumentando los niveles de gobernabilidad y legitimidad de las entidades públicas y generando valor público, obteniendo resultados con impacto a partir de una mejor sinergia interinstitucional y compromiso del servidor público.

De acuerdo a lo estipulado en el Decreto No. 1499 de 2017 es necesario medir la gestión y el desempeño institucional en las entidades en el ámbito de aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, por lo cual se cuenta con una herramienta en línea, el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión FURAG, a través del cual se monitorean y evalúan los avances sectoriales e institucionales en la implementación de las políticas de desarrollo. Según la norma, este reporte permite mejorar los resultados de gestión en las instituciones.

Los estudios académicos que se han encargado de tratar la temática de los supervisores e interventores han tocado situaciones específicas, sin abordar ninguno la particularidad de la vigilancia y control de los contratos de obra. En el mismo sentido, existen artículos y documentos académicos que abordan la temática de la contratación, que es el macrotema que soporta este documento.

Uno de estos documentos es el denominado Responsabilidad jurídica ante fallas en la ejecución contractual de la supervisión e interventoría en la celebración de contratos estatales (Mora, 2016) en el

cual se menciona que cuando se realiza la inversión de recursos públicos, se encuentran involucrados sujetos de importancia en la ejecución de los dineros destinados. En este sentido, el documento hace alusión a los supervisores e interventores, en los que se evalúa la naturaleza jurídica y régimen de responsabilidad, para evaluar la suficiencia o calidad en el marco jurídico que provea herramientas para el adecuado y correcto funcionamiento del servicio público.

Igualmente, en La Responsabilidad disciplinaria de los interventores en la contratación estatal (Zambrano, 2014) se describe que la Constitución Política de Colombia de 1991, identifica el principio de responsabilidad como aquel en el cual se puede enmarcar la posible responsabilidad disciplinaria cuando se está en la ejecución de contratos públicos. Por lo tanto, es claro que los servidores públicos que estén desarrollando y ejecutando funciones públicas son sujetos disciplinarios por el accionar, su omitir y su extralimitación, sin embargo, hay amplitud de interpretación sobre la responsabilidad que les puede atañer a particulares que cumplen funciones públicas, tales como los interventores de los procesos de contratación. En suma, el documento se centra en describir la responsabilidad en el ámbito disciplinario en el que se pueden ver inmersos los particulares contratistas que ejercen funciones de interventores en los procesos contractuales.

De igual forma, Muñoz (2017) en Modelo de Buenas Prácticas de Interventoría – Caso de Estudio Programas y Proyectos del Sector Agropecuario habla sobre la importancia de la interventoría en la inversión público-privada, debido a que el objetivo de esta es controlar y verificar la correcta inversión de los recursos. Menciona que, como resultado de la poca información académica el documento se centrará en aportar un modelo de buenas prácticas de gestión de proyectos del PMI propuestas por la guía PMBOK®. De igual forma, destacaron los controles que debe tener una interventoría integral, en el ejercicio y aplicación de las etapas del contrato.

Además, Carrillo (2015) en *Función de supervisión de la contratación estatal*, un análisis desde el principio de transparencia y la seguridad jurídica, realiza la investigación de la supervisión del contrato estatal en el país, revisando el uso y abuso a través del principio de transparencia de la gestión pública. De igual manera, se examinó el manejo, interpretación y aplicación de las disposiciones normativas de la supervisión; la ambigüedad, vacío y falta de calidad de lo reglado en la ley, lo que faculta a la discrecionalidad de los sujetos intervinientes en la contratación estatal. Usaron como referente las experiencias sucedidas en Chile y Argentina.

Más aún, Silva (2014) en *La interventoría en la ejecución del contrato de obra* centra su estudio en la normatividad que aplica al contrato de interventoría, que según lo manifiesta el autor es un tema poco abordado en la doctrina nacional. El texto tuvo como origen la falta de disposiciones legales justas, válidas y eficaces, en relación al contrato de interventoría de obra pública, lo anterior con el fin de que se garantice el cumplimiento de los fines del Estado. El análisis de estas figuras se hizo a la luz de los postulados de justicia, eficacia y validez normativa, con el objetivo de definir las características del contrato, el régimen de responsabilidad del contratista interventor y algunos ejemplos que dentro del análisis de casos, en donde se denote el cumplimiento de valores antes mencionados en la labor de la función pública.

A continuación, Meilán (2011) en el artículo titulado “Una concepción iusadministrativista de los contratos públicos” examina las particularidades de los contratos administrativos y destaca la relación común entre los contratos privados y públicos. Seguidamente, desde la aproximación del derecho público consideró las orientaciones dogmáticas de la naturaleza del contrato administrativo. En este documento el autor trajo a colación los fenómenos que se desarrollan en Europa y en Latinoamérica con el *rule of law* y lo sucedido en Alemania e Italia.

Ahora bien, Arrowsmith (2019) en el documento nombrado “Políticas horizontales en la contratación pública: una taxonomía” relata la clasificación de las políticas que sirven para suscitar objetivos de origen social, económico y ambiental, en favor del progreso económico de colectividades sociales, para lo cual se usa la contratación estatal. Este análisis es importante puesto que se realiza un estudio que se aborda desde la praxis de las políticas horizontales, lo que fomenta, esclarece y desarrolla aspectos legales en regímenes nacionales e internacionales. Se describieron tres aspectos generales, en primer lugar las políticas que afirman la observancia de la ley; en segundo lugar las políticas que son fuente para el contrato otorgado y como tercero la descripción de nueve formas en las cuales las políticas se efectúan en el proceso de contratación.

Acto seguido, el artículo nombrado “Los vicios de la contratación pública en México” elaborado por Fernández (2011) pone en el estudio la ausencia de integridad en la adjudicación y celebración de contratos públicos. Por este hecho, se ejecuta una revisión a la legislación mexicana en materia de contratación y adquisición de bienes y servicios con el Estado, a la luz de la Convención Interamericana contra la Corrupción. En síntesis, el escritor termina llegando al punto en el que menciona que a pesar de todas las disposiciones normativas aún existen deficiencias en materia de contratación estatal.

De modo similar, Foy Valencia (2011) en su artículo denominado “Consideraciones sobre la contratación pública sostenible (“verde”)” comienza con la base de que un enfoque de desarrollo sostenible y sistema jurídico de derecho ambiental se puede insertar el rol de Derecho Administrativo, insertado en la visión moderna de la contratación y compras sostenibles o verdes. El documento abordó las experiencias comparadas, la ética y la política de dichas contrataciones, los retos y beneficios tanto para el Estado como para la sociedad en su conjunto.

A su tiempo, Bernal (2014) en su artículo denominado La contratación de las Entidades Locales en el nuevo paquete legislativo europeo sobre contratación pública describe que la población europea cuenta con dos objetivos principales luego de la reforma legislativa producida en el viejo continente. Se deberá mencionar que estos se resumen, por una parte, en generar acciones para mejorar la eficiencia de los recursos públicos asignados a la tarea de provisión de bienes y servicios, en donde se simplifiquen los procedimientos y eliminen las trabas burocráticas que afectan la eficiencia; como segunda medida se buscó que la contratación fuera una herramienta que estuviera el servicio del cumplimiento de políticas públicas.

A continuación, Gorbaneff, Y. & Cabarcas, G. (2009) en su documento denominado Equilibrio económico y la contratación pública en Colombia describe al proceso de contratación como conflictivo, poco eficaz y eficiente, situación que deriva en un porcentaje algo de daño al patrimonio estatal. Se describe como causa probable que el sistema legal colombiano no es eficiente ni transparente en el proceso de contratación, producido por sus altos costos de transacción. El ordenamiento jurídico del país agrava el hecho con el advenimiento del principio de equilibrio económico del contrato, teniendo en cuenta que los índices de contrataciones incompletas son elevados. Los autores formulan la hipótesis de que el principio de equilibrio económico contribuye a aumentar la litigación en la contratación pública.

Por añadidura, Cambero (2015) en el artículo llamado “Evoluciones recientes de la contratación pública en México” demuestra la primitiva presencia de un sistema con altos contenidos de derecho público, en el que existe dualidad en la jurisdicción del sistema jurídico en México. Adicional, examina la normatividad relacionada con temas de contratación pública en el país azteca, incluyendo la etapa precontractual y contractual, buscando desglosar los aspectos importantes en dichas etapas.

Para aterrizar la investigación, se hizo la revisión de la plataforma SECOP, en el usuario del Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) y se encontró que éste destinó sumas considerables de recursos públicos en la construcción de infraestructura en los años 2018-2019, tomando en consideración que para estas vigencias se encuentran diez (10) contratos de obra pública en estado liquidados y en donde fue ejecutado y destinado un valor de \$9.756'302.029.00. Por tanto, realizar el reconocimiento de los aspectos que influyeron en los mencionados contratos, constituyen una herramienta valiosa en la construcción de parámetros documentales que evidencien la labor que funcionarios y contratistas ejercieron en el control del gasto público del ente territorial.

Hay que mencionar, además, el acto administrativo municipal Decreto No. 070 de 2014 por medio del cual se aprueba el Manual de Contratación del Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá), en el cual se recogieron los principios, pautas y procedimientos que deberán ser tenidos como guía de aplicación para todos los procesos contractuales que adelante el Municipio de Puerto Boyacá. En la igual línea, con este documento se pretendió por el ente territorial establecer las directrices y parámetros que sirvan como guía para el desarrollo de la gestión contractual y de cada una de las etapas de los procesos de selección de contratistas adelantados por la entidad, con el fin de llenar vacíos en la norma de contratación, distribuir y delegar responsabilidades dentro de la estructura Administrativa de la entidad y entrelazar el proceso de contratación con los procesos establecidos en el Modelo integrado de Planeación- MIPG.

El municipio de Puerto Boyacá ciñéndose a lo estipulado en el artículo 73 y 76 de la ley 1474 del 12 de julio del 2011 que ordena que “cada entidad de orden nacional, departamental y municipal deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y atención al ciudadano”; para los años 2018 y 2019 el municipio implementó el plan anticorrupción y atención al ciudadano, con el cual pretende minimizar los riesgos de corrupción que se puedan presentar en las diferentes

dependencias de la alcaldía, teniendo en cuenta los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión y las políticas de gestión y desempeño institucional, haciendo énfasis en componentes como: Mapa de riesgos de corrupción y medidas para mitigar los riesgos, racionalización de trámites, rendición de cuentas, mecanismos para mejorar la atención al ciudadano y mecanismos para la transparencia y acceso a la información.

De igual manera el municipio de Puerto Boyacá, mediante el decreto 120 del 23 de diciembre del 2016 adoptó el manual de contratación, el cual estipula en su artículo cuarto que “Para el adecuado cumplimiento de los requisitos legales, y los principios estatales, para la adquisición de bienes y servicios, se hace una prioridad desde el proceso de Compras y Contratación, donde el ordenador del gasto y/o su delegado, se asegura de elaborar y hacer seguimiento al plan de compras, seleccionar y evaluar proveedores antes de su contratación, del seguimiento, a las entregas e interventoría y supervisión de los contratos, así como, la reevaluación de los mismos. Por tanto, la interventoría y supervisión a los contratos son responsabilidad de quien solicita la contratación”, dando así cumplimiento al principio de responsabilidad que rige la contratación estatal.

Se debe agregar que, el Municipio de Puerto Boyacá en la Resolución No. 209 de fecha diciembre veintiocho (28) de 2015, adoptó la actualización al manual de supervisión e interventoría como política interna en el fortalecimiento institucional en la Alcaldía de Puerto Boyacá, documento que es la recopilación de la Resolución No. 0100-97-277 del once (11) de diciembre de 2009 que adoptó el Manual de Interventoría del Municipio de Puerto Boyacá y la Resolución No. 104-A de junio dos (2) de 2011, por la cual se reglamenta el manual de contratación y se amplía el manual de interventoría del Municipio de Puerto Boyacá.

Este acto administrativo tuvo como propósito el establecer lineamientos, reglas y responsabilidades que deberán cumplir la supervisión e interventoría de manera integral en función a la planeación, la revisión y la verificación a la ejecución de las obligaciones contractuales generales por los contratistas. En el mismo sentido, se realizó con el ánimo de mejorar, perfeccionar y realizar eficientemente dichas actividades que garantizan el proceso contractual propuesto por el ente territorial. Este documento se convierte para la presente investigación en el pilar fundamental sobre el cual se sustentarán los posibles hallazgos positivos y negativos a la labor que realizaron los supervisores e interventores en los contratos de obra pública suscritos por el Municipio de Puerto Boyacá en las vigencias 2018-2019.

El Plan de Desarrollo del Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) es la ruta que siguió el ente territorial durante los cuatro (4) años de gobierno, y fue donde se propuso las necesidades de infraestructura que posteriormente fueron atendidas mediante la celebración de los contratos de obra pública analizados en el presente documento. Por lo dicho, se trazará el contexto en el cual se originó la suscripción de los mencionados instrumentos contractuales en el espacio temporal del cuatrienio.

El Plan de Desarrollo del periodo institucional 2016-2019 “Puerto Boyacá, Productiva, Competitiva y Solidaria” dispone que de acuerdo con la información del SISBEN para el año 2016, la variable más crítica de atención es el hacinamiento y siguiéndole viviendas inadecuadas, lo cual se representa en techos, pisos y paredes en mal estado. En el análisis de cierre de brechas, la administración municipal de Puerto Boyacá (Boyacá) obtuvo datos correspondientes al sector vivienda en donde pudo concluir el ente territorial lo siguiente: En cuanto a la vivienda, el municipio muestra una tasa de déficit cualitativo en el año 2005 inferior a la tasa departamental y superior a la tasa regional. La tasa departamental corresponde al 32,6%, la municipal a 30,1% y la regional 23.7%.

El déficit cuantitativo de vivienda en Puerto Boyacá muestra un indicador negativo con el 11.4%, que aun estando por debajo del regional que corresponde al 12%, está muy por encima del departamental que es del 7.2%. Es necesario adelantar acciones y estrategias que permitan cumplir con la meta para el año 2018 que pretende llegar al 8.5%. (Plan de Desarrollo 2016-2019, p. 31)

Las posibles causas del problema en el sector vivienda que fue planteado por la administración municipal, se dio a la ausencia de actuaciones que permitieran el mejoramiento, construcción y reubicación de las viviendas de aquellas familias que se encuentran habitando zonas de alto riesgo, agravadas por la ola invernal y que en suma se constituyen como grupos en vulnerabilidad. (Plan de Desarrollo 2016-2019, p. 55) Se establecieron como causas a este problema, la afectación causada por la ola invernal que ocasionó que algunas personas quedarán sin casa y la construcción de viviendas en zonas de alto riesgo. Como posibles soluciones a esta problemática se planeó el desarrollo de acceso a mejoramiento de vivienda, priorizando la edificación de unidades sanitarias con los respectivos servicios.

En el sector educativo, fue referido en el Plan de Desarrollo para las vigencias 2016-2019 que las construcciones de las Instituciones Educativas en el sector rural y urbano presentaban factores de deterioro, lo que requería se ejerciera intervención en el cambio de techos, instalaciones eléctricas, cambio o reparación de unidades sanitarias, entre otros.

Las posibles causas evidenciadas en la necesidad de mejorar las condiciones de infraestructura en las sedes educativas del ente territorial, mediante la suscripción de contratos de obra se puede deber a que los inmuebles se encontraban deteriorados y no se adaptaban a las condiciones climáticas, así como la falta de intervención y/o mantenimiento periódico de los mismos. Por esta razón, en el instrumento de planeación se planteó como solución la remodelación y construcción de centros

educativos que tuvieran los ajustes locativos acordes al servicio que se presta. (Plan de Desarrollo 2016-2019, p. 38)

En el sector de deporte, el burgomaestre en su Plan de Desarrollo para las vigencias 2016-2019 evidenció que los escenarios deportivos de los sectores urbano y rural presentaban falencias en lo que referente al mantenimiento preventivo y correctivo, dado a que la iluminación era deficiente en los escenarios, había falta de cerramiento con malla e inexistente dotación para las actividades deportivas. Ante lo cual se propuso, entre otras actividades las de realizar el mantenimiento de las instalaciones deportivas.

En el sector vial, el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) identificó que para las vigencias 2016-2019 se requería la intervención, mantenimiento y cimentación de vías principales y secundarias en los sectores urbano y rural, dado a que las existentes se encontraban en deterioro considerable, lo cual había sido causado por el tráfico de vehículos pesados, el hundimiento de las vías por la mala construcción del alcantarillado, el desbordamiento, inundación y lluvias sobre la vía, y la falta de mantenimiento constante. Para superar estas dificultades, se propuso la pavimentación y reconstrucción de vías, arreglos preventivos y correctivos, entre otros.

En seguida, se hará la descripción de los contratos de obra pública ejecutados por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) y los cuales serán analizados dentro de la presente investigación:

1. Contrato No. 449 de 2018, el cual tuvo como objeto "La construcción y dotación de una cancha en grama sintética en el centro poblado el marfil del Municipio de Puerto Boyacá, Departamento de Boyacá. Tiene como radicado en el SECOP: LIC 011 DE 2018. El plazo de ejecución fue de tres (3) meses, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas y fue contratada la U.T. INTERVENTORÍA como interventor del contrato. El valor del contrato fue de \$458.991.360.00

2. Contrato No. 445 de 2018, el cual tuvo como objeto “El mantenimiento de las unidades aplicativas de las instalaciones educativas del Municipio de Puerto Boyacá.” Tiene como radicado en el SECOP: LIC 015 DE 2018. El plazo de ejecución fue de tres (3) meses, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas y fue contratada a CEINTERS S.A.S. como interventor del contrato. El valor del contrato fue de \$566.868.000.00.

3. Contrato No. 341 de 2018, el cual tuvo por objeto “Demarcación y señalización vial horizontal y vertical en el área urbana del Municipio de Puerto Boyacá.” Tiene como radicado en el SECOP: LIC 008 DE 2018. El plazo de ejecución fue de tres (3) meses, la supervisión fue ejercida por la Inspección de Tránsito y Transporte Municipal y fue contratada la empresa AFJ INGENIERÍA S.A.S. como interventor del contrato. El valor del contrato fue de \$344.627.946.00.

4. Contrato No. 304 de 2018, el cual tuvo por objeto “Construcción de parque deportivo y recreativo, barrio Plan de Vivienda del área urbana del Municipio de Puerto Boyacá.” Tiene como radicado en el SECOP: LIC 005 DE 2018. El plazo de ejecución fue de cuatro (4) meses, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas y fue contratada la empresa CYES S.A.S. como interventor del contrato. Tiene como valor del contrato el inicial y el adicional la suma de \$1.032.119.750.

5. Contrato No. 353 de 2018, el cual tuvo como objeto “Mejoramiento de los sistemas de tratamiento primario de aguas residuales de la vereda palagua en el Municipio de Puerto Boyacá, Boyacá.” Tiene como radicado en el SECOP: LIC 0095 DE 2018. El plazo de ejecución fue de tres (3) meses, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas y fue contratada la empresa U.T. INTERVENTORÍA como interventor del contrato. Tiene como valor del contrato el inicial y el adicional la suma de \$279.005.900.00

6. Contrato No. 202 de 2019, el cual tuvo como objeto “Construcción de pavimento en concreto rígido en la entrada principal del centro poblado El Marfil en el Municipio de Puerto Boyacá, Boyacá.”

Tiene como radicado en el SECOP: LIC 003-2019. El plazo de ejecución fue de siete (7) meses, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas y se contrató a la empresa FEYMA INGENIERÍA S.A.S. como interventor del contrato. El valor del contrato fue de \$3,088.876.566.00.

7. Contrato No. 436 de 2019, el cual tuvo por objeto “Construcción de escenario recreativo en el barrio club amas de casa en el área urbana del Municipio de Puerto Boyacá.” Tiene como radicado en el SECOP: LICITACIÓN DE OBRA 005-2019. El plazo de ejecución fue de seis (6) meses, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas y fue contratada la empresa CEINTERS S.A.S. como interventor del contrato. El valor del contrato fue de \$1.749.004.629.00.

8. Contrato No. 428 de 2019, el cual tuvo por objeto “Construcción de la cubierta y cerramiento del escenario deportivo del centro poblado cruce el chaparro en el Municipio de Puerto Boyacá, Boyacá.” Tiene radicado en el SECOP: LIC 006-2019. El plazo de ejecución fue de cuatro (4) meses, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas y fue contratada la empresa CORA S.A.S. como interventor del contrato. El valor del contrato fue de \$709.067.312.00.

9. Contrato No. 459 de 2018, el cual tuvo por objeto “Construcción en sitio propio y mejoramiento de viviendas para la comunidad afrodescendiente del Municipio de Puerto Boyacá.” Tiene radicado en el SECOP: LIC 013-2018. El plazo de ejecución fue de cinco (5) meses, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas y fue contratada la empresa INTERVENTORÍAS CONSULTORÍAS & CONSTRUCCIONES S.A.S. como interventor del contrato. El valor del contrato fue de \$822.531.834.00.

10. Contrato No. 556 de 2019, el cual tuvo por objeto “Adecuación de los sistemas de iluminación de las canchas múltiples de Puerto Pinzón, Puerto Serviez, Calderón, Puerto Niño, El Marfil,

Puerto Gutiérrez, La Esperanza y Pueblo Nuevo, área urbana y rural del Municipio de Puerto Boyacá.”

Tiene radicado en el SECOP: LIC 013-2019. El plazo de ejecución fue de dos (2) meses, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas y fue contratada la empresa CEINTERS S.A.S. como interventor. El valor del contrato fue de \$705.208.732.00.

Desde luego, y como lo determina la ley, los anteriores contratos de obra pública dieron origen a la suscripción de los siguientes contratos de consultoría que tuvieron por objeto la interventoría de los contratos suscritos por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá):

1. Contrato No. 472 de 2018, el cual tuvo por objeto “Interventoría técnica administrativa y financiera para el contrato que tiene por objeto construcción y dotación de una cancha en grama sintética en el centro poblado El Marfil del Municipio de Puerto Boyacá, Departamento de Boyacá.” Tiene radicado en el SECOP: CM 009 DE 2018. El plazo de ejecución fue de tres (3) meses calendario, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas. El valor del contrato fue de \$32.139.428.

2. Contrato No. 444 de 2018, el cual tuvo por objeto “Interventoría técnica administrativa y financiera para el mantenimiento de unidades aplicativas de las instituciones del Municipio de Puerto Boyacá). Tiene radicado en el SECOP: CM 007 DE 2018. El plazo de ejecución fue de cuatro (4) meses calendario, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas. El valor del contrato fue de \$55.573.000.

3. Contrato No. 347 de 2018, el cual tuvo por objeto “Interventoría técnica administrativa y financiera demarcación y señalización vial horizontal y vertical en el área urbana del Municipio de Puerto Boyacá.” Tiene radicado en el SECOP: CM 004 DE 2018. El plazo de ejecución fue de tres (3) meses, la supervisión fue ejercida por la Inspectoría de Tránsito y Transporte Municipal. El valor del contrato fue de \$24.305.220.

4. Contrato No. 309 de 2019, el cual tuvo por objeto “Interventoría técnica administrativa y financiera de la construcción parque deportivo y recreativo barrio plan de vivienda área urbana del Municipio de Puerto Boyacá.” Tiene radicado en el SECOP: CM 003 DE 2018. El plazo de ejecución fue de cuatro (4) meses calendario, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas. El valor del contrato fue de \$72.280.202, el cual fue el resultado del valor inicial y el adicional.

5. Contrato No. 365 de 2018, el cual tuvo por objeto “interventoría técnica administrativa y financiera para el mejoramiento de los sistemas de tratamiento primario de aguas residuales de la vereda palagua en el municipio de Puerto Boyacá.” El plazo de ejecución fue de tres (3) meses calendario, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas. El valor del contrato fue de \$16.419.306.

6. Contrato No. 209 de 2019, tuvo por objeto “Interventoría técnica, administrativa y financiera para la construcción de pavimento en concreto rígido en la entrada principal del centro poblado el marfil en el Municipio de Puerto Boyacá, Boyacá.” Tiene radicado en el SECOP: CM 002-2019. El plazo de ejecución fue de siete (7) meses calendario, la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas. El valor del contrato fue de \$216.224.226.

7. Contrato No. 453 de 2019, el cual tuvo por objeto “Interventoría técnica, administrativa y financiera para el contrato que tiene como objeto la construcción de escenario recreativo en el barrio club amas de casa, en el área urbana del Municipio de Puerto Boyacá.” Tiene radicado en el SECOP: CM 009-2019. El plazo de ejecución inicial del contrato fue de seis (6) meses, la cual fue modificada y resultó en cuatro (4) meses y la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas. El valor del contrato inicial fue de \$122.393.880, el cual fue modificado en el Otro Si No. 001 y resultó en \$122.284.400.

8. Contrato No. 431 de 2019, el cual tuvo por objeto “Interventoría técnica, administrativa y financiera para el contrato que tiene por objeto la construcción de la cubierta y cerramiento del escenario deportivo del centro poblado cruce el chaparro en el Municipio.” Tiene radicado en el SECOP: CM 007-2019. El plazo de ejecución fue de cuatro (4) meses y la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas. El valor del contrato fue de \$49.585.321.

9. Contrato No. 460 de 2018, el cual tuvo por objeto “Interventoría técnica administrativa y financiera para la construcción de viviendas en sitio propio y mejoramientos de viviendas para la comunidad afrocolombiana del Municipio de Puerto Boyacá.” Tiene radicado en el SECOP: CM 006 DE 2018. El plazo de ejecución fue de cinco (5) meses y la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas. El valor del contrato fue de \$57.570.415.

10. Contrato No. 581 de 2019, el cual tuvo por objeto “Interventoría técnica administrativa y financiera para la adecuación de los sistemas de iluminación de las canchas múltiples de Puerto Pinzón, Puerto Serviez, Calderón, Puerto Niño, El Marfil, Puerto Gutiérrez, Nuevo Brisas, Miradores de San lorenzo, Km 1 ½, La Ceiba, La Cristalina, La Esperanza y Pueblo Nuevo, área urbana y rural del Municipio de Puerto Boyacá.” Tiene como radicado en el SECOP: CM 014-2019. El plazo de ejecución inicial del contrato fue de dos (2) meses, la cual fue modificada y resultó en un (1) mes y la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Obras Públicas. El valor del contrato fue de \$49.364.611.

Además, se hará la descripción de los servidores públicos que ejercieron como supervisores sobre los contratos de obra pública ejecutados por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) y los cuales fueron analizados dentro de la presente investigación, aclarando que con el ánimo de no afectar la integridad personal de cada uno de ellos, se hará relación al cargo que detentaban:

1. Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Puerto Boyacá.

2. Inspector (a) de Tránsito y Transporte del Municipio de Puerto Boyacá.

En efecto, dentro de la Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial de la UNAD, con los conocimientos adquiridos se puede evaluar los problemas sociales que tienen impacto en la sociedad colombiana. En este caso se hace importante, generar aportes al gobierno municipal para el ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en que se adquieran los conocimientos necesarios para capacitar, orientar, ejercer y velar por la correcta ejecución de los procesos contractuales que suscriba el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) y los méritos de implementar las herramientas del MIPG, especialmente en el desarrollo de la vigilancia ejercida por las figuras de supervisión e interventoría.

La sociedad colombiana y sobre todo los puertoboyacenses verán en este documento, una guía para la planeación, control y vigilancia de la gestión institucional, eficiencia del gasto, valor público y al cumplimiento de las metas propuestas en los planes de desarrollo, así como un punto de partida para la iniciación de las correspondientes acciones correctivas. Adicionalmente, se espera que nutra el conocimiento de la situación en la cual se ha venido ejerciendo la vigilancia y control a la contratación en el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá), para superar y aumentar la injerencia en los asuntos públicos.

Lo dicho hasta este punto, nutrirá el quehacer académico y social desde la Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial, puesto que el presente trabajo busca examinar el cumplimiento, las condiciones en que se ha desarrollado y el impacto de la política pública del MIPG, en el cumplimiento de los fines del Estado y en su capacidad de generación de gobernabilidad y gobernanza local.

Marco metodológico

El presente trabajo de grado se desarrolló conforme a lo dispone la investigación descriptiva, debido a que se buscará describir el fenómeno en estudio en términos de cómo es y cómo se manifiesta. Por lo anterior, y de acuerdo con manifestado por Dankhe (1986, citado por Sampieri et al., 1991, p.45):

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Buscan medir o evaluar diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar, para lo cual se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así, describir lo que se investiga; lo que implica un considerable conocimiento del área que se investiga, para realizar las preguntas específicas que se busca responder. (Sampieri et al., 1991, pp. 45-46).

Para esta investigación se precisó que el enfoque investigativo fuera cualitativo, pretendiendo ahondar sobre el cumplimiento de las políticas públicas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión respecto al ejercicio de supervisión e interventoría en los contratos de obra pública celebrados en el municipio de Puerto Boyacá para las vigencias 2018- 2019. Nace la necesidad de ejecutar esta investigación teniendo en cuenta la actualización de las políticas del MIPG y sus dimensiones, además, la poca literatura disponible respecto al tema de estudio; por este motivo se precisó indagar sobre el proceso de vigilancia que se realiza a los contratos de obra del municipio y la naturaleza y responsabilidades de las figuras de supervisión e interventoría en la ejecución de los contratos, para evaluar la inspección realizada a los mismos, utilizando el método de investigación dogmática.

La metodología empleada en este asunto es el estudio de caso, en el sentido en el que facilita el abordaje epistemológico de carácter holístico, en donde se analizan los actores en conflicto y el

contexto para evaluarlos como integralmente. Su fin primordial es comprender el significado de una experiencia, e implica el examen profundo de diversos aspectos de un mismo fenómeno, es decir, es un análisis de un fenómeno específico, de un evento, de una persona, de un proceso o de un grupo social” (Pérez, G. 1994, p. 80).

Un estudio de caso es un hecho social ubicado en un espacio y tiempo determinado y el cual presenta el interés de ejecutar un estudio. Al centrarse en la particularidad del cumplimiento de las políticas públicas del MIPG en el ejercicio de supervisión e interventoría de los contratos de obra pública celebrados por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) durante las vigencias 2018-2019, este estudio en particular se pretende construir el conocimiento en torno al fenómeno escogido, lo cual se espera sea desarrollado bajo la concepción estudio de caso cualitativo.

Para la presente actividad, se tomó un muestreo no probabilístico intencional (Gómez, 2010) de los contratos que fueron cargados por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) en la plataforma SECOP I y utilizando el criterio de selección de aquellos que tuvieran como tipo de contrato el de obra pública, y teniendo como temporalidad los años 2018 y 2019, dado a que satisfacen las necesidades de la investigación, que está dirigida a contar con información relacionada con el tema a tratar y aterrizar el componente teórico con la practicidad alojada en la plataforma seleccionada.

Lo anterior, teniendo en cuenta que cada proceso contractual cuenta con el expediente electrónico en el que se alojen todos los legajos expedidos dentro de la actuación contractual. De estos documentos, se evaluará la aplicación de las disposiciones normativas contenidas en la parte conceptual del documento, tales como obligaciones, derechos, deberes y actividades que deben desarrollar los supervisores e interventores en los contratos de obra pública.

Así las cosas, se despliega en la investigación el análisis de cada uno de los contratos, en los cuales se describe de forma analítica el número del contrato, el valor del contrato, el valor ejecutado, el funcionario que ejerció la supervisión, el objeto y el plazo de ejecución; de igual forma se delimita cómo fue su ejecución en la vigilancia de cada contrato de obra asignado, para luego de ejercida esta actividad se determine el cumplimiento de las políticas públicas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión respecto al ejercicio de supervisión e interventoría en los contratos de obra pública y establecer las posibles falencias que tenga el municipio al momento de la planeación y ejecución de los contratos y de igual manera hacer las respectivas recomendaciones en pro de fortalecer la eficiencia contractual de la entidad.

Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG

Para comprender el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, es necesario tener en cuenta algunos de los antecedentes referidos al Sistema de Control Interno y al Modelo de Planeación de las entidades estatales. Desde la Constitución de 1991 en su artículo 209 se constata que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se fundamenta en los principios de la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones en la administración pública. En 1993 mediante la ley 87 se reglamentó el marco general de control interno, el cual fue reformado posteriormente en el año 2005 con la ley 1599 que adoptó el Modelo Estándar de Control Interno - MECI el cual durante cerca de una década estuvo regido bajo esta normativa.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, modificó sustancialmente el sistema, de tal manera que a través de la ley 1753 de 2015 en su artículo 133 se menciona la necesidad de integrar los sistemas de gestión de calidad y de desarrollo administrativo, para permitir el fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control al interior de los organismos y entidades del Estado; seguidamente el decreto 1499 de 2017 extiende la necesidad de implementar estos mecanismos en las entidades sub-nacionales y permite que las instituciones que lo consideren pertinente puedan certificarse a partir de estándares internacionales o nacionales de calidad.

El propósito principal del MIPG es tener un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar las actividades de las entidades y organismos públicos; con la finalidad de generar resultados con impacto poblacional, que permitan crear cadena de valor mediante la satisfacción de necesidades y problemas de los ciudadanos, todo esto atendiendo a los planes de desarrollo tanto territorial como nacional (DAFP, s.f).

Para atender los propósitos antes mencionados, el MIPG se integra de la siguiente manera según el Departamento Administración de la Función Pública (DAFP, 2020):

- **Institucionalidad:** Conjunto de instancias que trabajan coordinadamente para establecer las reglas, condiciones, políticas, metodologías para que el modelo funcione y logre sus objetivos.
- **Operatividad:** Conjunto de dimensiones que agrupan las políticas de gestión y desempeño institucional, que implementadas de manera articulada e intercomunicada, permiten que el modelo funcione.
- **Medición:** Refiere a los instrumentos y métodos que permiten medir y valorar la gestión y el desempeño de las entidades públicas.

Así las cosas, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión tiene para su operación siete (7) dimensiones con las que se agrupan las políticas de gestión y desempeño institucional por área, lo que permite la implementación del modelo de forma adecuada y fácil. De acuerdo con lo referido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, se espera que con el desarrollo de esta propuesta y la buena implementación se genere mayor confianza y seguridad en lo que se hace desde las entidades, haya cambio cultural en las organizaciones del Estado en términos de apropiación del conocimiento; y finalmente que se puedan cumplir adecuadamente las funciones asignadas constitucional y legalmente a las entidades públicas.

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG ha fijado como dimensiones las siguientes: talento humano, direccionamiento estratégico, gestión con valores para resultados, evaluación de resultados, información y comunicación, gestión del conocimiento y control interno. Estas agrupan

políticas de gestión y desempeño institucional, las cuales implementadas de forma articulada permiten que el modelo funcione adecuadamente.

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, s.f.), el modelo integra 11 entidades y 19 políticas relacionadas a continuación:

Políticas:

- Planeación Institucional
- Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público
- Compras y contratación pública
- Talento humano
- Integridad
- Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción.
- Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos.
- Servicio al ciudadano
- Participación ciudadana en la gestión pública
- Racionalización de trámites
- Gobierno digital
- Seguridad digital

- Defensa jurídica
- Mejora normativa
- Gestión del conocimiento y la innovación
- Gestión documental
- Gestión de la información estadística
- Seguimiento y evaluación del desempeño institucional
- Control interno.

De acuerdo con el marco general del sistema de gestión emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, s.f.), las dimensiones se definen de la siguiente manera:

- Talento Humano: Es el activo más importante con el que cuentan las entidades y el gran factor de éxito que facilita el cumplimiento de los objetivos planeados, es decir, todas las personas que laboran en la administración pública en el marco de los valores del servicio público, contribuyendo con su trabajo al cumplimiento de la misión estatal, garantizar los derechos y suplir las necesidades de los ciudadanos (DAFP, s.f.).

Los factores que se deben tener en cuenta para la correcta implementación de esta dimensión son: contar con la caracterización de todos los servidores actualizada, coherencia de las estrategias y programas de talento humano y los objetivos y metas institucionales, implementación frecuente y oportuna de programas de inducción y reinducción, inversión de recursos basada en la priorización de la capacitación, mejoramiento del clima laboral a partir de su medición, coherencia entre los resultados de la evaluación de desempeño laboral y el cumplimiento de las metas institucionales. (DAFP, s.f.)

- **Direccionamiento Estratégico:** Ejercicio emprendido por el equipo de una entidad que le permite tener un horizonte a corto, mediano y largo plazo que orienta su gestión institucional para satisfacer las necesidades de sus grupos de valor, las prioridades de los planes de desarrollo (nacionales y territoriales) y su marco normativo, define grandes desafíos y metas, así como las rutas de trabajo para el cumplimiento de estos.

Los factores que se deben tener en cuenta para la implementación de esta dimensión son: Diseño y elaboración de planes con base en evidencias. (resultados de auditorías internas y externas, de gestión de riesgos, capacidad institucional, desempeños de periodos anteriores), contundencia en la política de administración de riesgos, pertinencia en el diseño de indicadores de seguimiento, planes estratégicos y de acción orientados a atender las necesidades o problemas de los grupos de valor. (DAFP, s.f.)

- **Gestión con valores para resultados:** Es un marco de referencia que permite a las organizaciones públicas la dirección efectiva de sus procesos para así lograr los resultados diseñados en su planeación institucional (DAFP, s.f.).

Esta dimensión se puede trabajar desde dos perspectivas, una asociada a aspectos ligados a una adecuada operación sostenible de la organización, entre ellos los procesos institucionales, la estructura organizacional, el suministro oportuno de los recursos físicos y servicios internos, la gestión eficiente del gasto público, el uso estratégico de las TIC en la gestión del municipio, la seguridad de la información, defensa jurídica y en general todos los recursos que permitan facilitar la operación interna de las entidades. (DAFP, s.f.)

La segunda perspectiva es el contacto con los grupos de valor de manera transparente y participativa, prestando un servicio eficiente que facilite el ejercicio de los derechos de los ciudadanos mediante la entrega efectiva de trámites, servicios, información, programas y proyectos.

Los factores que se deben tener en cuenta para su implementación son: gestión presupuestal y eficiencia del gasto público, gobierno digital, seguridad digital, defensa jurídica, servicio al ciudadano, racionalización de trámites, participación ciudadana en la gestión pública, gobierno en línea TIC.

- Evaluación de resultados: permite conocer los avances de un proyecto, programa o política en curso o concluido, en relación con su planeación, su puesta en práctica y resultados con el fin de determinar su pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo (DAFP, s.f.).

Tanto el seguimiento como la evaluación tienen indicadores para medir el desempeño, los cuales deben ser diseñados desde la planeación institucional y deben estar orientados en criterios, directrices y normas que orienten la gestión pública y en productos, resultados e impactos que está genera en los grupos de valor.

Los factores que se deben tener en cuenta para esta dimensión son: monitoreo oportuno para generar intervenciones que aseguren el cumplimiento de las metas institucionales, monitoreo a la gestión del riesgo y control, coherencia entre la ejecución presupuestal y el cumplimiento de las metas institucionales, utilidad de los indicadores para hacer seguimiento y evaluación de la gestión, mejoramiento en la prestación del servicio a partir de encuestas de satisfacción de los ciudadanos.

- Información y comunicación: Esta dimensión hace énfasis a la vinculación de la entidad con su entorno por lo que es fundamental evaluar el acceso, la trazabilidad y difusión de los documentos que emite la entidad.

La información se debe difundir y transmitir a través de diferentes canales de comunicación tanto a los grupos de valor como a los servidores de las entidades. Los factores que se deben tener en cuenta para esta dimensión son: gestión documental soportada en la Tabla de Retención Documental (TRD) y el Programa de Gestión Documental (PGD) de la entidad, gestión de los riesgos de seguridad y privacidad de la información, mecanismos para asegurar la trazabilidad sobre las transacciones realizadas en los sistemas de información, publicación de la información de la entidad en un sitio web u otro espacio accesible para los ciudadanos, acciones de diálogo implementadas a través de múltiples canales y mejora de la gestión a partir de la retroalimentación de los grupos de valor. (DAFP, s.f.)

- Gestión de conocimiento e innovación: permite transformar el capital intelectual en beneficio del Estado, optimizando la interpretación y la apropiación de la información y se construyen alternativas de solución para el mejoramiento gubernamental. (DAFP, s.f.)

Permite fortalecer sustancialmente las demás dimensiones ya que reconoce que el conocimiento es clave para la retroalimentación y evolución, siendo necesario que la entidad documente toda la información, investigaciones y experiencias que se generen y que las comparta promoviendo el mejoramiento continuo. Los factores que se deben tener en cuenta son: análisis periódico de los indicadores de gestión, gestión documental acorde con la normativa y las instrucciones del Archivo General de la Nación, frecuencia de la inducción y reinducción, mejoramiento del clima laboral para fomentar una mayor productividad y generación del conocimiento, transferencia de conocimiento de los proveedores y contratistas hacia la entidad.

- Control Interno: hace referencia al conjunto de prácticas que permite que la entidad cuente con una estructura básica para controlar la planeación, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo de los organismos públicos con el fin de mejorar continuamente e involucrar a todos los servidores públicos de las entidades.

Los factores que se deben tener en cuenta para esta dimensión son: compromiso de la alta dirección con el sistema de control interno, seguimiento a la gestión del riesgo por parte de la oficina de planeación, monitoreo a los controles del riesgo, utilidad de la política de administración de riesgos para determinar la probabilidad de ocurrencia de los riesgos y su impacto, gestión de los riesgos de seguridad y privacidad de la información.

Ahora bien, ya teniendo descritas las siete dimensiones que componen el MIPG se puede entender la claridad del modelo el cual hace énfasis en metas y resultados que atiendan los planes de desarrollo, resuelvan los problemas de los ciudadanos y genere impacto en los grupos de valor. Es importante tener en cuenta el énfasis de la dimensión de direccionamiento estratégico relacionada con la política de compras y contratación pública.

Profundizando un poco, es propicio resaltar la importancia referente a la necesidad que las entidades tengan claridad en sus procesos de planeación, actividades, metas y tiempos, asignación de responsabilidades, programación presupuestal y de ejecución de gastos a corto, mediano y largo plazo; con el fin de priorizar los recursos y talento humano que permitan garantizar el cumplimiento de los resultados previstos en el plan de desarrollo.

Es de resaltar que el MIPG se fundamenta en el concepto de la “cadena de valor”, la cual es utilizada para medir los resultados que un Estado debe alcanzar (observables y medibles) para dar respuesta a las demandas y problemas sociales, resultados asociados a los cambios sociales producidos

por la acción gubernamental y por las actividades y los productos entregados por cada institución pública (DNP, 2015).

La dimensión de Direccionamiento Estratégico y Planeación tiene como propósito permitirle a una entidad pública definir la ruta estratégica que guiará su gestión institucional, con miras a garantizar los derechos, satisfacer las necesidades y solucionar los problemas de los ciudadanos destinatarios de los productos y servicios, así como fortalecer la confianza ciudadana y la legitimidad.

Para el desarrollo de esta dimensión deberán tenerse en cuenta los lineamientos de las políticas que la integran para que con su implementación se logre cumplir el objetivo del MIPG “Agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de las entidades para la generación de bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de los ciudadanos”. (DAFP, s.f.)

Estas políticas son:

- Planeación institucional:
- Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público
- Compras y contratación pública

Como soporte a todo ejercicio de planeación estratégica es importante hacer un análisis sobre la razón de ser de la entidad, su misión, visión, los derechos que garantiza y los problemas y necesidades sociales que está llamada a resolver. Es decir, sobre cual es valor público que debe generar; para ello se debe tener en cuenta la normativa de la propia entidad, identificar los problemas y necesidades y cómo podrían ser abordados, buscar que los equipos que implementan el MIPG y sus políticas tengan el mismo entendimiento de la razón de ser de la entidad.

Por otra parte, identificar a qué grupo de ciudadanos debe dirigir sus productos y servicios (grupos de valor) y para qué lo debe hacer, es decir, cuáles son los derechos que debe garantizar, qué necesidades se deben satisfacer, qué problemas debe solucionar y qué información debe solucionar. De la misma forma socializar con los ciudadanos y organizaciones sociales que por su actividad se ven afectados o tienen intereses de participar en la gestión de la entidad.

Este ejercicio puede ser realizado en coordinación por las áreas de planeación y servicio al ciudadano, para ello, además de las políticas de transparencia, acceso a la información, lucha contra la corrupción y servicio al ciudadano, es útil establecer y priorizar variables que permitan caracterizar los grupos de valor, sus derechos, necesidades y problemas (DAFP, s.f.).

Es de resaltar la necesidad de involucrar a la ciudadanía y grupos de interés en el diagnóstico y formulación de planes, programas y proyectos de la entidad, así como diseñar mecanismos que promuevan la participación ciudadana en la planeación lo cual le permitirá, además de identificar los aportes o contribuciones que dichos grupos puedan hacer, colaboración que posibilite hacerlos corresponsables en la obtención de soluciones a las necesidades identificadas.

Dado que el MIPG cuenta con la dimensión de Gestión con Valores para Resultados, la entidad debe predeterminar los resultados y efectos que espera lograr por lo que su Planeación, Gestión, Control y Evaluación toman como referencia dichos resultados. Por ello, se debe identificar con precisión, pertinencia y prioridad sus problemas o necesidades y proyectarlos al tiempo estimado por la entidad teniendo claro cuál es el valor agregado que con su gestión aspira aportar en términos de resultados e impactos.

Tanto las metas prioritarias como sus resultados deben ser alcanzables, financiables, medibles, evaluables y coherentes con las necesidades y problemas de sus grupos de valor y el propósito fundamental de la entidad, para ello es necesario analizar desempeños anteriores (DAFP, s.f.).

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, es preciso identificar las capacidades de la entidad para desarrollar su gestión y lograr un desempeño acorde con los resultados que debe conseguir para la generación de valor público. Por ello el modelo cuenta con una herramienta que le permite evaluar y monitorear el cumplimiento en el desarrollo de la gestión, el Formulario Único Reporte de los Avances de la Gestión FURAG, mediante el cual las entidades del orden nacional informan la vigencia inmediatamente anterior y es responsabilidad de la secretaría de planeación en conjunto con el comité de desarrollo administrativo (DAFP, s.f.).

Para llevar a cabo el ejercicio de planeación, la entidad debe contar con un líder o responsable del área, documentar el ejercicio de planeación donde se describa la orientación estratégica, objetivos, metas y resultados a lograr, cronogramas, responsables, indicadores de cumplimiento y riesgos. Incluir la planeación de las demás dimensiones del MIPG y de sus políticas, tales como Talento Humano, TIC, Plan Anticorrupción y de servicio al ciudadano, Plan Anual de Adquisiciones.

Supervisión e Interventoría

Los contratos estatales están legalmente sujetos a la supervisión y vigilancia, con el fin de dar cumplimiento a los fines del Estado, es por ello que las entidades públicas con el fin de evitar inejecuciones de obras públicas, realizan control a la correcta realización del objeto contractual mediante las figuras jurídicas de interventoría y/o supervisión. Las cuales cumplen un rol de vigilancia, pero desde distintos puntos de vista.

Concepto de supervisión e interventoría.

Con sujeción al principio de responsabilidad que gobierna el proceso de contratación pública, las Entidades Oficiales se encuentran en el deber de vigilar la correcta ejecución del objeto contratado. Para este fin, la entidad contratante podrá desplegar las acciones que correspondan por medio de las figuras de la supervisión e interventoría.

Las formas de supervisión e interventoría se encuentran reglamentadas en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, con las cuales se busca proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de los actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual. En cuanto a la supervisión, el inciso dos del artículo 83 de la mencionada ley funda el siguiente concepto:

Supervisión:

“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieran conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”

Interventoría:

La interventoría se encuentra determinada el inciso tercero del artículo 83 del Estatuto Anticorrupción, el cual trae consigo la siguiente definición:

“La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.”

Con esto se quiere decir que para cumplir con la supervisión, control, coordinación y vigilancia en la ejecución de los contratos suscritos por la administración municipal de Puerto Boyacá, fenómeno que nos ocupa en este momento, esta entidad dispuso que le corresponde al supervisor e interventor verificar que las especificaciones y normas técnicas, las actividades administrativas, legales, contables, financieras, presupuestales y ambientales se cumplan de acuerdo a lo establecido en los pliegos de condiciones, las normas que rigen la materia y demás documentos del respectivo proceso contractual. (Manual de Supervisión e Interventoría, 2015).

Cabe señalar que el Manual de Supervisión e Interventoría (2015) del Municipio de Puerto Boyacá fijó como perfil del funcionario que realizará la supervisión de cualquier contrato celebrado por el ente territorial, la siguiente definición:

La designación del supervisor debe recaer en un servidor público con conocimiento, experiencia y perfil apropiado según el objeto del contrato, este deberá contar con una disponibilidad y logística necesaria para desarrollar sus funciones (Transporte, materiales y equipos), actividades y labores propias de la supervisión, asimismo al realizar dicha designación se debe atender la naturaleza del objeto contratado, la cuantía y el número de supervisiones designadas, así como las actividades propias inherentes a su cargo. (pág. 15)

Además, el perfil del interventor de los contratos celebrados por la administración municipal atenderá a los siguientes parámetros (Manual de Supervisión e Interventoría, 2015, pág. 15:

“Para ejercer la interventoría se contratará a una persona natural o jurídica idónea, con conocimientos especializados, experiencia y perfil apropiado según el objeto del contrato que requiere la coordinación, control y verificación. Para tal efecto se deberá tener en cuenta que la persona seleccionada, cuente con la disponibilidad logística necesaria para desarrollar sus funciones, actividades y labores propias de la interventoría.”

En este orden de ideas, la figura de supervisión se estableció como una garantía del cumplimiento del objeto contractual que se encuentra a cargo de la Entidad estatal por intermedio de los funcionarios públicos de la planta de personal, a diferencia de la interventoría en donde sí es posible concebir la idea de contratar a alguien externo a la administración para que ejerza las labores de control y vigilancia de la obra. En resumen, las concepciones de la supervisión e interventoría en Colombia fueron creadas con el objetivo de controlar y vigilar la efectiva ejecución de los contratos celebrados por el Estado, perfilándose como las principales garantías para la correcta y eficaz prestación del objeto contratado y el cumplimiento de los fines esenciales plasmados en la Constitución Política de 1991.

Ahora bien, mediante el decreto 4170 del 03 de noviembre del 2011 se crea Colombia Compra Eficiente, con lo cual el gobierno reconoce que la compra y la contratación pública es asunto que requiere interés e implementa herramientas para facilitar los procesos y fortalecer las capacidades con el fin de generar valor público. Del mismo modo, Colombia Compra Eficiente crea una guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado, para de esta manera dar cumplimiento al principio de responsabilidad que rige la contratación estatal.

Lo anterior, se soporta en los principios rectores de la contratación pública consagrados en el ordenamiento jurídico, ya que por medio de ellos se busca que todos los procesos contractuales se desarrollen bajo los ideales del Estado Social de Derecho, donde prime la prestación del servicio público y el bienestar de la comunidad y cada una de las actuaciones del Estado sea regida por estándares éticos que combatan la corrupción y permitan el cumplimiento de sus fines.

Derechos y deberes de los supervisores e interventores.

Como prerrogativa hacía los supervisores e interventores, el artículo 84 del Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011, facultó a éstos para que soliciten informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, lo que conlleva a que su deber se enmarque en mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como delitos, o aquellos que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato o cuando el incumplimiento a lo pactado se presente.

En el ejercicio de la función de supervisión e interventoría, estos están facultados para actuar conforme a lo establecido en la Ley, lo previsto en el respectivo contrato y lo regulado en los respectivos manuales de supervisión e interventoría. En ningún caso el interventor podrá ejercer funciones o atribuciones establecidas a los supervisores y/o funcionarios de la entidad contratante. Quiere decir lo

anterior que, como principal deber el legislador determinó que el supervisor e interventor deberán hacer seguimiento al ejercicio del cumplimiento por parte de la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Llegados a este punto, el Manual de Supervisión e Interventoría del Municipio de Puerto Boyacá (2015) describe las siguientes funciones generales que los supervisores deberán ejercer sobre los contratos a su cargo. Para lo cual se resume en lo siguiente:

“Funciones y/o deberes generales. Efectuar control general sobre la debida ejecución de los contratos. Para este efecto deberá establecer mecanismos de coordinación con la interventoría y el Contratista que le permitan mantener perfectamente enterado de la ejecución del contrato al Municipio de Puerto Boyacá. En desarrollo de esta función, el Supervisor, impartirá las instrucciones, previa consulta con las instancias internas pertinentes y efectuará las recomendaciones necesarias para el desarrollo exitoso del contrato.”

Interventoría

En tanto, la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente (2016), manifiesta que al ser la interventoría un contrato que realiza la entidad para realizar el seguimiento técnico y financiero del contrato pactado, los deberes y funciones a cargo del contratista serán las descritas en las obligaciones del contrato. En términos generales, la interventoría puede tener las siguientes funciones según el Manual de Contratación del Municipio de Puerto Boyacá (2014):

“Obligaciones generales. Propender por el logro de los objetivos contractuales pactados, participando de manera activa en el equipo que se conforme con el contratista y el Municipio de Puerto Boyacá a fin de resolver conjuntamente dificultades de orden administrativo, técnico,

presupuestal, ambiental, legal y social; responde por los resultados de su gestión y por las decisiones técnicas, administrativas y presupuestales tomadas durante el plazo de ejecución del contrato; verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales.” Previo a la ejecución de los ítems no previstos, el interventor deberá verificar la existencia de la legalización del acta de modificación.

Prohibiciones a los supervisores e interventores

En esta misma lógica, existen barreras al ejercicio que efectúan los supervisores e interventores dentro de un contrato estatal, prohibiciones que como lo menciona Colombia Compra Eficiente (2016) son aplicables aquellas dispuestas para los funcionarios públicos, y las cuales están descritas en el artículo 23 de la Ley 734 de 2002 de la siguiente forma:

- Modificar el contrato o tomar decisiones, celebrar acuerdos o suscribir documentos que tengan por finalidad o como efecto modificar el contrato.
- Solicitar o recibir, directa o indirectamente, para sí o para un tercero, dádivas, favores o cualquier otra clase de beneficios o prebendas de la entidad contratante o del contratista; o gestionar indebidamente a título personal asuntos relativos con el contrato.
- Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo.
- Entrabar las actuaciones de las autoridades o el ejercicio de los derechos de los particulares en relación con el contrato.
- Permitir indebidamente el acceso de terceros a la información del contrato.
- Exigir al contratista renunciadas a cambio de modificaciones o adiciones al contrato.
- Exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones contractuales.

- Actuar como supervisor o interventor en los casos previstos por las normas que regulan las inhabilidades e incompatibilidades.

El Manual de Supervisión e Interventoría del Municipio de Puerto Boyacá (2015) determina las siguientes prohibiciones que sustentan las mencionadas por Ley 734 de 2002, de la siguiente forma:

- Entorpecer, omitir y no tramitar de manera diligente los requerimientos que se tengan sobre el contrato, el cual es objeto de vigilancia y control.
- Obstaculizar las actuaciones de las autoridades o el ejercicio de los derechos de los particulares en relación con el contrato.
- Constituirse en acreedor o deudor de alguna persona interesada directa o indirectamente en el contrato.
- Aportar improcedentemente información sobre el contrato a terceros.
- Gestionar indebidamente a título personal asuntos relativos al contrato.
- Participar en procesos de selección en la Alcaldía de Puerto Boyacá con el Contratista, persona natural o jurídica, al cual le está ejerciendo la supervisión o la interventoría.
- Autorizar la ejecución de ítems no previstos sin la aprobación del Municipio de Puerto Boyacá, formalizada mediante la modificación contractual requerida.
- Autorizar la ejecución del contrato por fuera de los plazos contractuales sin la previa modificación del contrato.
- Exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones.

Si bien es cierto la ley dictamina que en la ejecución de un contrato estatal no podrá existir la concurrencia de la figura de supervisión e interventoría, la misma disposición establece la posibilidad de que la vigilancia del contrato se divida indicando las actividades técnicas a cargo del interventor y las que resulten estarán a cargo de la entidad a cargo del supervisor.

Contratos en los que es obligación la supervisión e interventoría

En cuanto a la obligatoriedad de constituir la supervisión e interventoría dentro de los contratos estatales celebrados por las entidades públicas, el ordenamiento jurídico colombiano instruye sobre la responsabilidad que tiene la parte contratante en asegurar el cumplimiento del objeto contractual, por lo que siempre será una imposición la vigilancia por parte del Representante Legal de la entidad la vigilancia del cumplimiento del objeto contractual. Sin embargo, por medio de la figura dispuesta en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, el representante legal podrá delegar en un funcionario de rango directivo o asesor el control y vigilancia del contrato, mediante la constitución de la respectiva supervisión, siendo el puente por el cual el representante legal despliega sus funciones.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con el establecimiento de la interventoría, teniendo en cuenta será exigente la constitución de interventoría (Ley 80 de 1993, art, 32, núm. 1) solo en aquellos contratos en los que la modalidad para seleccionar al contratista haya sido la licitación pública. De la misma forma, si el contrato de obra ha superado la menor cuantía y la modalidad de selección fue diferente a la licitación pública, la Entidad Estatal deberá pronunciarse acerca de la necesidad o no de contar con una interventoría. (Parágrafo del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011).

Responsabilidad de los supervisores e interventores

Ahora bien, en lo relacionado con la responsabilidad de aquellos funcionarios que intervienen en la celebración, ejecución, liquidación y cierre del proceso contractual de los contratos es posible mencionar que de acuerdo en lo mencionado en la Ley 80 de 1993, la Ley 1952 de 2019 que derogó la Ley 734 de 2002 y el Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011, los servidores públicos, contratistas, supervisores e interventores serán responsables civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones o por la omisión de las mismas.

Finalmente, existe la posibilidad de que los supervisores e interventores sean responsables disciplinariamente, lo cual se configura en los siguientes eventos (Colombia Compra Eficiente, 2016, pág. 13):

- No se exige la calidad de los bienes y servicios contratados en el contrato vigilado o exigidos en las normas técnicas obligatorias.
- Se certifica por el supervisor o interventor como recibida a satisfacción una obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.
- Se omite el deber de informar a la Entidad Estatal contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente un posible incumplimiento.

La Ley 1474 de 2011 en el artículo 84 parágrafo 2, determinó que constituye inhabilidad a aquella persona que siendo interventor de un contrato incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

De la misma forma, el parágrafo 3 del articulado citado anteriormente impuso a los interventores que no hayan informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, por lo que será solidariamente responsable con el contratista de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento y aquellos daños que le sean imputables al interventor.

Es tal el grado de obligación que se exige en la vigilancia de la contratación estatal, que los contratistas que apoyan labores de supervisión y ejercen actividades de interventoría son considerados por la Ley como particulares que ejercen funciones públicas en lo que tiene que ver con la celebración, ejecución y liquidación de los contratos celebrados por las Entidades Estatales. Responsabilidad disciplinaria (Manual de Supervisión e Interventoría, 2015);

De conformidad con lo establecido por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción, el régimen disciplinado también se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, dicha disposición está plasmada en el artículo 70 de la Ley 1952 de 2019 "Código General Disciplinario."

Para la constitución de la supervisión, la entidad contratante tendrá la potestad para fijar el procedimiento por medio de su Manual de Contratación. En el caso de Puerto Boyacá, el Manual de Supervisión e Interventoría (2015), estableció que la designación del supervisor deberá efectuar el secretario de despacho de la respectiva dependencia de la administración municipal, donde se adelante el proceso de contratación. Dicha manifestación se hará de manera formal, mediante el *formato de designación de supervisión*, en el cual se deberá indicar el alcance, las funciones y el grado de responsabilidad de los supervisores como consecuencia de su inobservancia.

Finalmente, y como se ha relacionado a lo largo del presente escrito la labor de interventoría será ejercida por personal externo, el cual es vinculado mediante contrato estatal mediante la selección del contratista conforme a las normas y procedimientos contractuales vigentes. Por lo que la delegación no se realiza a través de acto administrativo, está debe ser contratada ya sea bajo la modalidad de concurso de mérito o mínima cuantía. Así las cosas, en la carpeta del contrato de interventoría deben

quedar la minuta del contrato suscrito y el acta de inicio, lo que da cuenta del comienzo de responsabilidades en su calidad de interventor. (Manual de Supervisión e Interventoría, 2015, pág. 16).

Disposiciones sobre el contrato de obra pública

Es pertinente traer a colación preceptos referente al contrato de obra pública, teniendo en cuenta que es respecto a este tipo de contrato, la naturaleza del presente trabajo y comprender su entorno facilitará desarrollar el análisis objetivamente.

Naturaleza jurídica y elementos

Se ha entendido al contrato estatal de obra pública como un medio o instrumento con el que cuenta la Administración para la consecución de sus fines, los cuales se encuentran consagrados en el preámbulo y el artículo 2° de la Carta Magna (Constitución Política Colombiana, 1991, pág. 7 y 8). En este sentido, dichos fines se integran a la concepción clásica del servicio público, en el entendido de que siempre buscarán la consecución y prestación de un servicio de carácter general y donde prime el interés colectivo. En razón al anterior planteamiento, se considera al interés general como un elemento obligatorio al momento de celebrar un contrato de obra con el estado.

En efecto, y como lo menciona Güecha (2007), los contratos administrativos, se alejan de la facultad discrecional de la Administración para enmarcarse dentro de una actividad reglada de la misma, en cuanto a competencia, trámite y ejecución de los mismos; ya que existe una regulación previamente establecida por mandato legal, que circunscribe la actuación de la Administración y del particular en dicha actividad (p. 180).

Dentro de la lógica de lo expuesto hasta este punto, se deberá mencionar que el contrato estatal es por excelencia solemne, esto significa que siempre debe constar por escrito, no existen

contratos estatales verbales, ni siquiera en los eventos de urgencia manifiesta pues en este caso lo que existe es la orden verbal para iniciar trabajos o labores, pero se debe celebrar contrato escrito en cuanto las circunstancias de la catástrofe o emergencia lo permitan.

El contrato estatal comparte muchos fundamentos jurídicos con el contrato de derecho privado, recordando que al contrato que celebren las entidades estatales se le aplican normas del derecho civil y del derecho comercial, de hecho, categorías como objeto, precio y término son propias del derecho privado. Pero el contrato estatal contiene cláusulas que son propias, exclusivas, del derecho público como es el caso de las llamadas cláusulas excepcionales o exorbitantes que son manifestación del imperio del Estado y que rompen, por disposición legal, el principio de igualdad entre las partes, pues en el ejercicio de estas facultades la entidad estatal puede imponer su voluntad sobre el contratista.

En términos generales, se puede señalar que el contrato estatal tiene la siguiente estructura: las partes, en el cual se identifican a los intervinientes en el contrato, esto la parte contratante (Entidad Estatal) y el contratista (sujeto de derecho privado). Desde luego existe la posibilidad que tanto contratante como contratista sean entidades de derecho público, como es el caso de los contratos interadministrativos. En este punto, las partes deberán indicar la calidad en que se actúa, por ejemplo: alcalde, Secretario General, etc.; y en el caso del contratista es deber indicar si actúa a nombre propio o como representante de una sociedad, de un consorcio o de una unión temporal.

Las cláusulas esenciales del contrato son: objeto, término (plazo o vigencia) y precio (valor), sin estas cláusulas no existe y no hay contrato estatal, en su defecto será otro documento u otro acuerdo, pero no un contrato. En lo que respecta al objeto, se deberá manifestar que si no se pacta el objeto del contrato este no existirá, puesto que el objeto es la columna vertebral que soporta el instrumento

contractual, dado a que guarda identidad con el proyecto, plan de desarrollo, plan anual de adquisiciones, presupuesto, convocatoria y pliego de condiciones.

El término o plazo del contrato es el tiempo durante el cual se deben cumplir las obligaciones pactadas, dentro del cual se debe satisfacer el objeto del contrato. El mismo se puede pactar en cualquier unidad de tiempo, días, semanas, meses y años, estableciéndose en el contrato con certeza el momento de iniciación del mismo, esto se realiza desde la etapa previa y en especial en los pliegos de condiciones, puesto que allí es el momento a partir del cual se contará el plazo del contrato. El plazo puede adicionarse, previa justificación técnica, en tales eventos se suscribe contrato adicional y se amplía la vigencia de las garantías contractual.

La otra cláusula esencial del contrato es el precio o valor, que corresponde al valor señalado en el acto de adjudicación, debido a que no necesariamente el valor que es ofrecido en la propuesta es el que finalmente que resulta siendo el valor del contrato, teniendo en cuenta que al momento de calificar el precio la Entidad contratante deberá revisarlo para efectuar las correcciones que sean necesarias. El precio se debe pactar en pesos colombianos y el mismo puede adicionarse hasta el cincuenta (50) %, esta situación debidamente justificada especialmente en el aspecto técnico, y siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal.

Otra categoría de cláusula son las llamadas excepcionales o exorbitantes, que son propias de la contratación estatal, dado a que estas no se pactan en los contratos entre particulares. Las cláusulas excepcionales son: caducidad (art.18, Ley 80/93), interpretación unilateral (art. 15, Ley 80/93), modificación unilateral (art. 16, Ley 80/93), terminación unilateral (art. 17, Ley 80/93) y la cesión unilateral (arts. 2 y 4, Ley 2014(19)).

Ahora bien, respecto al concepto de contrato de obra, el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, establece la siguiente definición: *“Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.”*

Con la definición contenida en la ley, el Congreso de la República de Colombia restringe la esencia de los contratos de obra a las actividades que se realicen únicamente sobre bienes inmuebles, independientemente de la modalidad de ejecución y pago. Con esta situación, y como lo menciona el Consejo de Estado (2018) se adoptó lo dispuesto por la doctrina y el derecho comparado, que atan esta clase de contrato a aquellas actividades realizadas sobre bienes inmuebles.

En líneas generales, el contrato de obra tiene como finalidad la ejecución de una obra pública, refiriéndose a todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles. Las actividades serán construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común. (Consejo de Estado, 2018)

El Máximo Tribunal Contencioso (2018) trae a colación lo escrito por García De Enterría (2014, pág. 776 y 777) el cual relata la figura del contrato de obra de la siguiente manera:

“Es aquel que tiene por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación o demolición de un bien inmueble o la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del suelo o del subsuelo por cuenta de la Administración a cambio de un precio. Esta definición fue sustituida (...) por otra más abstracta y mucho menos expresiva que entiende por “obra el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir

*por sí mismo una función económica o técnica que tenga por objeto un bien inmueble”,
sustitución que no tiene mayor trascendencia (...)*

Tal y como lo menciona la Guía para Proceso de Contratación de obra pública (2016) los procesos de contratación de obra pública están reglados en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, la Ley 1682 de 2013 y 1882 de 2019 en materia de infraestructura de transporte y en los demás aspectos, por el derecho privado. Adicional se deben conocer las disposiciones que se refieren a las situaciones que hacen posible la ejecución de obras públicas, tales como licencias, normas de protección del patrimonio histórico, asuntos tributarios y las que sean inherentes al normal desarrollo de este tipo obras.

En cuanto a la modalidad de selección del contratista, las normas sobre contratación estatal han dispuesto que para este tipo de contratos se podrá realizar por regla general la licitación pública; la selección abreviada, se usará cuando el valor de la obra está por debajo o igual a la menor cuantía de la Entidad Estatal, y cuando el objeto a contratar es para el servicio de la defensa y seguridad nacional; por la modalidad de mínima cuantía se hará cuando el valor de la obra no supere la mínima cuantía de la entidad contratante, y excepcionalmente se hará por contratación directa sólo y únicamente cuando se trate de un tema que esté dentro de la urgencia manifiesta y la contratación del sector defensa y seguridad nacional que requiera reserva.

Para lograr la correcta ejecución del contrato de obra pública, la entidad estatal tiene la obligación de realizar una fase de planeación del objeto a celebrar, para lo cual deberá identificar la necesidad e incluirla en el Plan Anual de Adquisiciones, así como construir los estudios técnicos que son el insumo principal para determinar la viabilidad del proyecto, teniendo en cuenta que los mismo se refieren a los siguientes aspectos: i.) estudios de ingeniería, ii.) variables presupuestales, iii.)

determinación del impacto social, económico y ambiental, iv.) análisis de la necesidad de permisos, autorizaciones y licencias necesarias y v) la debida gestión predial. Con la determinación y evaluación de los anteriores aspectos la entidad contratante cumplirá con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, relacionada con la viabilidad del proyecto.

Colombia Compra Eficiente menciona que, en los contratos de obra pública, las entidades estatales deben hacer un estudio del sector al cual van a realizar la contratación, con el fin de generar el canal adecuado para determinar los requisitos habilitantes en forma adecuada y proporcional. Con este análisis del sector la entidad estatal podrá conocer (Guía para procesos de Contratación de Obra Pública):

- Los indicadores de capacidad financiera y capacidad de organización de los diferentes proveedores de servicios o bienes relacionados con obra pública. Con esta información, las Entidades Estatales deben determinar los requisitos habilitantes de manera proporcional y adecuada a la complejidad, valor y características de la obra.
- Obtener información para realizar el análisis y administración de los Riesgos.
- También permite prever el número de proponentes que se presentarán en cada proceso de selección, por lo que esta herramienta se puede emplear como un mecanismo para ampliar la participación de proponentes en estos procesos.

Las circunstancias descritas anteriormente, son las que quedan plasmadas en los pliegos de condiciones definitivos del contrato de obra a realizar, documento que se convierte en las pautas sobre las cuales se deberán ejecutar las obligaciones contraídas por las partes en la contratación y sobre las cuales la vigilancia y control tendrá que girar, con el fin de hacer cumplir las mismas.

En la fase de ejecución de los contratos de obra pública, el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y la Guía para procesos de Contratación de Obra Pública disponen que para iniciar la ejecución la entidad estatal debe realizar las siguientes acciones:

- Efectuar el registro presupuestal.
- Aprobar las garantías del contrato.
- Verificar el pago de las obligaciones del contratista en materia de seguridad social integral y parafiscales.
- Verificar que el interventor o supervisor estén en capacidad de iniciar su gestión.

Actualmente, Colombia Compra Eficiente tiene a disposición de todas las entidades y población en general manuales en los cuales se consignan los aspectos inherentes a cada una de las modalidades de contratación y los tipos de contratos, con el fin de tener herramientas ilustrativas para el correcto desarrollo de los procesos de contratación. Así mismo, y de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 1882 de 2019 para la contratación de obras públicas en materia de infraestructura de transporte se deberán adoptar los pliegos tipo, los cuales son elaborados por el gobierno nacional a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública.

Para finalizar, en lo que tiene que ver con las características generales del contrato de obra, en la jurisprudencia Colombia (2018) se ha hablado de una obligación de resultado a cargo del contratista, quiere decir que lo que le concierne a la entidad contratante es que la obra sea finalizada, entregada y usada para el fin que fue dispuesta. Por otro lado, dentro de la teoría del riesgo, la responsabilidad de la ejecución de la obra y los riesgos derivados de la misma, se asumen directamente por el contratista, teniendo como único fin el cumplimiento de lo pactado en el contrato.

Análisis de cumplimiento

En el transcurso de este escrito se ha mencionado y enfatizando lo referente respecto a la obligatoriedad que tienen las entidades públicas, a ejercer un control en la ejecución de los contratos, esto dado a que según lo establece la normatividad vigente, “la vigilancia sobre la inversión debe prever el logro de los fines del estado en garantía del interés de los administrados” (Ley 1530, 2012). En el caso particular, los contratos de obra pública deben estar alineado con los principios implícitos de la contratación estatal, entre ellos, tal como lo establece el MIPG, la planeación, el cual es la base para la ejecución de un proyecto.

Es fundamental tener en cuenta cada uno de los fines del Estado para la instrucción y ejecución de cualquier contrato, ya que por medio de ellos se constituyen los lineamientos básicos para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, y para generar impacto y valor público, en relación con cada bien o servicio ejecutado. De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, el servidor público no sólo está obligado a observar el reglamento o las normas que determinen sus funciones, sino que además debe reconocer las irregularidades que en el desarrollo de su actividad causen daño a los administrados y a los recursos del Estado. Es deber del servidor público procurar las mejores condiciones de vida a todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional (Art. 365 y 366, CPC).

La Constitución Política de Colombia, determina la concordancia entre los intereses generales del Estado y los principios esenciales para la función administrativa, los cuales son: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, e imparcialidad; adicionalmente, de acuerdo con el ordenamiento legal se postulan siete principios para la contratación estatal, entre los que se encuentran la economía, responsabilidad, transparencia y planeación.

En relación al principio de planeación en la contratación Estatal, se enfatiza en el plan sobre el cual se pretende cumplir con los objetivos y las metas, así como los procedimientos a seguir, estudios que determinen la viabilidad técnica y económica, en aplicación a la racionalidad del gasto público conforme a las necesidades por satisfacer con la ejecución del contrato.

Los contratos deben ser equilibrados en los derechos y deberes de las partes contratantes con el fin de garantizar la plena ejecución de su objeto, es por ello que desde la planeación se debe hacer un análisis de oportunidad y conveniencia de la celebración del contrato, igualmente se relaciona con el estudio de mercado para determinar el precio de las prestaciones del contrato, obtención de licencias, permisos y cumplimiento de las demás exigencias jurídicas y la elaboración del pliego de condiciones (Colombia compra eficiente, 2014). Lo anterior teniendo en cuenta que no solo se compromete el buen funcionamiento de la administración, sino que además se ve implicado el patrimonio público.

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión establece los lineamientos a tener en cuenta tanto en el momento de la planeación como en la ejecución, así como el proceso de compras y contratación pública, en razón a suplir las necesidades de los ciudadanos y generar valor público.

La ausencia de una buena planeación ataca la esencia del interés general, con consecuencias gravosas y hasta nefastas no solo por el incumplimiento del objeto pactado, sino también por el detrimento del erario; de ahí que la importancia de la planeación en la contratación implica la previsión de riesgos y siniestros para que la necesidad del contrato sea viable y efectiva a largo plazo con objetivos que conlleven al cumplimiento de los fines estatales y la efectiva satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Ahora bien, a pesar que las entidades buscan dar cumplimiento a las políticas públicas, principios legales y administrativos, cabe anotar que día a día se presentan falencias que impiden lograr a cabalidad dichos principios. Tanto así que, en Colombia, la corrupción ha salpicado todas las instancias del gobierno, dejando trabas para que los contratistas inexpertos se les imposibilite desarrollar proyectos de gran inversión, impedidos por el poder y la maquinaria política. De acuerdo con el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, el supervisor y/o interventor del contrato remite un informe con los respectivos ítems no cumplidos, lo cual puede incurrir en una multa, sanción y/o cláusula penal.

Es de resaltar que el proceso de contratación del Estado debe ser transparente, acorde a los principios constitucionales y legales que favorezca y cumpla los fines públicos, por ello, es responsabilidad del Estado desarrollar normas jurídicas que establezcan medidas para el equilibrio económico contractual desde el inicio del proceso, dado a que hace parte de la planeación y diseño, hasta la finalización completa de la obra pública.

La realización de este tipo de contratos debe llenar a satisfacción las necesidades de la colectividad, en pro del interés general y forjar valor público, que contribuya a la evolución y legitimación de la administración frente a los particulares, lo cual se refleja en el cumplimiento que tiene el contratista en las obligaciones pactadas. Por ende, el vital seguimiento y control del proceso contractual, que deben tener los servidores públicos, representantes de la administración y particulares beneficiarios de la obra pública en realizar veeduría, para que el objeto contractual conlleve a llenar las expectativas y suplir las necesidades que tienen los administrados.

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG a través de su dimensión Direccionamiento Estratégico, permite a las entidades tener un horizonte a corto y mediano plazo, donde la planeación es fundamental, lo cual para que la calidad de los bienes y servicios generen valor público; por ello es de

gran importancia priorizar recursos y el talento humano a fin que los resultados satisfagan los problemas y necesidades de los ciudadanos.

Las entidades públicas deben invertir en mecanismos de control y seguimiento que permitan obtener resultados con obras públicas de calidad óptima, de forma oportuna y que genere impacto social y legitimidad de la administración; en este sentido, es de resaltar la necesidad de dar cumplimiento a los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, y al establecimiento de sanciones de tipo disciplinario con el fin de prever situaciones que interrumpan los fines esenciales del Estado. La ejecución de los planes y programas que están bajo la responsabilidad de las entidades estatales en general requieren la inversión de importantes cuantías, es por ello por lo que se debe hacer una buena planeación y seguimiento desde su inicio hasta el término de la ejecución.

La interventoría y supervisión ejercen un rol importante en la celebración y ejecución de contratos públicos, teniendo en cuenta que son estos entes los que garantizan la calidad de los productos contratados y la correcta inversión de los recursos. Estos tienen el deber de realizar seguimiento técnico, administrativo, financiero, ambiental y legal; no obstante, aunque existen diversas leyes y normas que refieren a la interventoría y supervisión, en donde se abordan parámetros sobre las funciones y responsabilidades de estas en el desarrollo de los contratos públicos, no hay una reglamentación que permita precisar claramente el papel de cada uno por separado.

Sin embargo, las entidades públicas con el fin de dar cumplimiento a la normativa y blindar al Estado ante pérdida o inejecuciones de obras públicas, mediante la figura jurídica de interventoría y/o supervisión vigilan la correcta ejecución del objeto contractual, situación que no es ajena en el municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) el cual está basado el presente trabajo. La contratación pública en Colombia está enmarcada bajo diferentes normas que buscan asignar mayor responsabilidad a los supervisores e

interventores con el fin de garantizar transparencia en los procesos, un adecuado control y seguimiento a las obligaciones contraídas por el contratista y la entrega oportuna de los bienes y servicios contratados.

En los contratos de obra se le otorga al supervisor y al interventor las mismas funciones y responsabilidades, a pesar que el supervisor se le asigna la obligación de vigilar la interventoría, lo que dificulta establecer quien es encargado de tomar acciones e informar al ente contratante en caso de presentarse alguna situación dentro de la ejecución que coloque en riesgo el alcance del objeto contractual o se presente detrimento en el erario. Debido a los vacíos jurídicos que se presentan en el estatuto de contratación pública respecto a las funciones e idoneidad de la persona natural o jurídica que desempeñen la labor de supervisor e interventor en algunos casos se presentan errores en el desempeño de su labor.

En el municipio de Puerto Boyacá, para la vigencia 2018-2019 se celebraron diez (10) contratos de obra pública los cuales tuvieron vigilancia de supervisión e interventoría tal como lo reglamenta la normatividad, debido al valor del objeto contratado. En igual forma, se realizaron contratos de consultoría teniendo como objeto la interventoría de los contratos de obra suscritos por el ente territorial, a los cuales se les asignó la supervisión a servidores públicos de la misma entidad.

Teniendo en cuenta la normativa establecida por el orden nacional, las políticas públicas y los indicadores de gestión establecidos en la dimensión de Direccionamiento Estratégico del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG se realizó un análisis de cumplimiento en la celebración y ejecución de los contratos, para el periodo 2018-2019.

Con el fin de llevar a cabo procesos que satisfagan las necesidades de los diferentes grupos de valor y que con ello se genere valor público, mediante el Decreto No. 1499 de 2017, se adoptó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG como marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades públicas y el cual está estructurado en siete (7) dimensiones, dentro de ellas encontramos el Direccionamiento estratégico con los siguientes indicadores: orientarse hacia el propósito de la entidad, definir las responsabilidades, basarse en principios de integridad e igualdad, ser comunicado por todos los servidores públicos, tener metas estratégicas coherentes con la visión de la entidad y las necesidades de los ciudadanos, desarrollar alianzas estratégicas y articulación interinstitucional (DAFP, s.f.).

El Municipio de Puerto Boyacá, mediante la Resolución No. 115 del 28 de junio de 2018, se articula el sistema de control interno de la alcaldía de Puerto Boyacá (Boyacá) en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”. Según el informe presentado del estado de control interno para el periodo del 12 de marzo al 12 de julio de 2018, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, se encuentra en proceso de implementación.

Con respecto a la dimensión de Direccionamiento Estratégico la alcaldía municipal de Puerto Boyacá (Boyacá) mediante la Secretaría de Planeación adopta y hace seguimiento al plan de acción, plan anual de adquisiciones, plan anticorrupción y atención al ciudadano (el cual contiene los cinco componentes: riesgos de corrupción, racionalización de trámites, rendición de cuentas y atención al ciudadano, transparencia y acceso a la información); sin embargo, la política de gestión del riesgo no presentó avances para la fecha, según lo descrito en el informe del estado de control interno para el periodo del 12 de marzo al 12 de julio de 2018.

En lo que respecta a la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG en la dimensión Direccionamiento Estratégico y Planeación, a la fecha del 31 de enero del 2019, la alcaldía municipal formuló y publicó en la página web institucional el plan de acción, adicionalmente se hace seguimiento por parte de la Secretaría de Planeación a las metas propuestas en el Plan de Desarrollo, según lo explicado en el informe del estado del control interno para el periodo 12 de noviembre de 2018 al 12 de marzo de 2019, se realizan mesas de trabajo con el fin de analizar las debilidades y dificultades respecto al no cumplimiento de las metas establecidas.

Por otra parte, mediante decreto 120 del 23 de diciembre de 2016, la alcaldía de Puerto Boyacá (Boyacá) adopta un manual de contratación en el cual establece en su artículo cuarto que: asegurar la adecuada planeación y provisión de bienes, insumos y servicios; el adecuado cumplimiento de requisitos legales y los principios estatales para la adquisición de bienes y servicios, se hace prioridad desde el proceso de compras y contratación donde el ordenador del gasto y/o su delegado se encarga de elaborar y hacer seguimiento al plan de compras, por tanto la interventoría y supervisión a los contratos son responsabilidad de quien solicita la contratación.

Además, mediante la resolución 209 de 28 de diciembre de 2015 adoptó la actualización del manual de supervisión e interventoría como política interna en el fortalecimiento institucional en la alcaldía de Puerto Boyacá (Boyacá) en cumplimiento a la planeación, seguimiento, control y responsabilidad de los supervisores e interventores en torno al objeto contractual.

Conclusiones

De acuerdo con los lineamientos establecidos en el Modelo Integrado de planeación y Gestión - MIPG se podría asegurar que las entidades territoriales podrían llegar alcanzar los resultados positivos y favorables para la entidad, toda vez que se trabaje todas las dimensiones de manera articulada, ágil, correcta y oportuna ofreciendo bienestar, supliendo las necesidades insatisfechas de la ciudadanía y generando valor público, haciendo énfasis en la transparencia, integridad, eficiencia, eficacia, celeridad y con ello rescatando la legitimidad estatal. Sin embargo, en el municipio de Puerto Boyacá para la vigencia 2018-2019 no se contaba con la implementación del Modelo, por ello no se implementaron las políticas establecidas en la política durante este periodo.

En la revisión realizada a las normas que componen el ordenamiento jurídico colombiano, se puede mencionar que la vigilancia y control sobre los contratos estatales nace en aplicación del principio de responsabilidad, que rige la conducta de los servidores públicos en cuanto a la ejecución de los contratos estatales. Es por esta razón, que el artículo 83 de la Ley 1478 de 2011 y subsiguientes disponen y reglamentan las figuras de la supervisión e interventoría en materia de contratación estatal. El Estatuto Anticorrupción es la primera disposición normativa que realiza la definición y descripción de los derechos, deberes, obligaciones, prohibiciones y responsabilidades que aplican para los fenómenos de la supervisión y la interventoría. Es por tanto que las administraciones locales, departamentales y nacionales tienen la obligación de acatar, respetar y hacer cumplir las prerrogativas mencionadas en la ley, con el fin de que el control y vigilancia que sobre los contratos estatales que éstas ejecuten cumplan el objetivo para el cual han sido suscritos.

En este orden de ideas, la supervisión e interventoría a los contratos estatales son actividades de gran trascendencia en la realización de cualquier proceso contractual, dado a que con la función que le

ha sido asignada y contratada, respectivamente, se asegura el correcto cumplimiento del objeto contractual pactado y se protegen los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que se puedan ver afectados por la ejecución del contrato, tal y como lo dispone el principio de responsabilidad consignado en la Ley 80 de 1993.

Con el análisis realizado dentro del presente documento se pudo dar cuenta de que el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) creó su Manual de Supervisión e Interventoría, para todos los contratos que fueran realizados en el ente territorial, donde se amplió las disposiciones contenidas en la Ley 1474 de 2011, de tal forma que se describieron todas y cada una de las funciones, deberes y obligaciones que éstos deberán seguir cuando ejerzan sus funciones a favor de la administración municipal.

De esta situación se puede colegir que, el documento elaborado por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) establece aquellos factores que la ley y las disposiciones normativas no han reglado, siendo el insumo principal que los funcionarios de la administración municipal tendrán que seguir cuando haya sido delegada la ocupación de supervisión de los contratos públicos celebrados por el ente territorial. De la misma forma, será la carta de navegación para el despliegue de las obligaciones del contratista que ejerce la interventoría del contrato suscrito por el Municipio.

Por ende, se identificó y analizó la naturaleza jurídica de la supervisión e interventoría desde el punto de vista del Modelo Integrado de Planeación y Gestión en su dimensión Direccionamiento Estratégico y de Planeación. Es necesario aclarar que el decreto reglamentario para la implementación del MIPG entró en vigencia en el 2017 y en el municipio de Puerto Boyacá para el periodo 2018 - 2019 estaba en proceso de implementación, por ende, no era posible cumplir con lo estipulado en el Modelo; sin embargo, el municipio contaba con los manuales de contratación, supervisión e interventoría.

De la narración de las disposiciones que trae consigo el Estatuto General de Contratación y las demás normas que lo han modificado, complementado y/o adicionado, es posible ultimar que esta figura tiene su nacimiento en la Constitución Política de Colombia, dado a que es el mecanismo por el cual el Estado cumple los fines esenciales que se ha propuesto, y en especial las que no ejerce mediante su aparato gubernamental, por tanto, se concibe al contrato estatal en una manifestación del modelo económico ortodoxo imperante en el país. Seguidamente, se pudo referir las características del contrato estatal las cuales no son otras que las mismas que el Código Civil dispone para cualquier otro contrato en concordancia a lo reglado en el artículo 13 y 32 de la Ley 80 de 1993.

Luego de los anteriores planteamientos, se centró la atención en el contrato de obra de acuerdo a lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual define al mismo como aquel que las entidades estatales celebra para la construcción, mantenimiento, instalación, y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

Así mismo, la modalidad para la elección del contratista en este tipo de contrato por regla general será la licitación pública, por cuanto la cuantía y complejidad de los mismos hace que se encuadre en esta disposición. Se puede concluir que la celebración de este tipo de contratos es el que por excelencia el estado despliega para cumplir con lo propuesto en los planes de desarrollo de todos los niveles, atendiendo a que la población colombiana demanda cada vez más obras sobre inmuebles y muebles, considerando con esta situación que el gobernante que más construya es el más eficiente.

Es por ello que, para asistir al impulso, ejecución y correcta realización de proyectos de infraestructura de obra pública, se hace importante abordar las fortalezas y dificultades que presentan las entidades contratantes en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, especialmente cuando

se trata de desarrollar proyectos con propósitos sociales. El canalizar las acciones hacia resultados positivos que los supervisores e interventores en su labor de control de las obras públicas realicen, será el baluarte con el que dispondrán los ejecutores del erario en su ánimo de minimizar los problemas sociales y garantizar el valor público como resultado de una buena planeación institucional.

Con lo aludido, es indudable que la supervisión e interventoría en un contrato de obra pública, se establece en factor determinante para el éxito, como para el fracaso de cualquier proyecto. Por tanto, problemas estructurales y de servicio en las construcciones no deberían ser atribuibles a las deficiencias en el diseño o los materiales, sino se debe primordialmente al mal desempeño del control y vigilancia omitido por el supervisor o interventor (Solís, 2004).

Finalmente, del análisis de los diez (10) contratos de obra pública celebrados por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) durante las vigencias 2018 y 2019, se pueden llegar a la siguiente recapitulación:

El cumplimiento de los lineamientos y políticas establecidas en el Modelo Integrado de planeación y Gestión MIPG permite que haya una buena planeación, seguimiento y control de las metas y proyectos dispuestos en el Plan de Desarrollo, se puede denotar mediante el análisis a los contratos de obra pública celebrados para el periodo 2018 - 2019 que no se cumplió con la transparencia, eficiencia y calidad característicos del MIPG.

Los documentos de los contratos de obra pública que fueron cargados en la plataforma SECOP no hacen alusión al conglomerado de actuaciones que se desarrollaron en las etapas de cada uno de los contratos, lo que se representa en una violación a lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015, teniendo en cuenta que la entidad estatal está obligada a publicar en el SECOP los documentos y actos

administrativos del proceso de contratación. Esta situación impidió la labor que se ejerció por medio del presente trabajo, puesto que dejó en vilo de cumplimiento las normas sobre contratación.

Los contratos que el ente territorial suscribió durante el periodo en estudio, se evidencia una falta en las labores de vigilancia y control sobre el cumplimiento de los objetos contractuales, teniendo en cuenta que el representante legal del Municipio delegó la función de verificación del cumplimiento en funcionarios de la Secretaría de Obras Públicas y en la Inspección de Tránsito y Transporte del Municipio de Puerto Boyacá, los cuales fungieron como supervisores de la ejecución contractual, sin que dentro de los documentos que obran en cada uno de los procesos se soporte la realización y presentación de informe sobre el desarrollo de sus funciones, hecho que constituye en una inobservancia al principio de responsabilidad, y deja abierto el camino a la comisión de faltas desde el ámbito penal, disciplinario, fiscal y disciplinario.

En los contratos de obra pública en los cuales se tuvo que pactar ítems no previstos en el contrato, se observó la extralimitación de los supervisores e interventores en la adopción de esta determinación, puesto que en las actas que fueron realizadas para adoptar estos documentos no fueron suscritas por el representante legal de la entidad contratista, sino por el contratista y las figuras de control y vigilancia del objeto contractual, hecho que es de única competencia de las partes contractuales, lo que hace que se tenga un abuso de las funciones realizadas para la determinación de condiciones adicionales a las plasmadas en los pliegos de condiciones y el contrato.

Los contratos de consultoría que tuvieron como objeto la interventoría técnica, financiera y administrativa de los contratos de obra pública no arrojaron un resultado positivo para la gestión pública que el Municipio desempeña, debido a que de los diez (10) analizados respecto a la ejecución de sus funciones, cinco (5) se encontró que los informes que presentaron fueron tardíos, teniendo en cuenta

que se elaboraron y presentaron cuando se había recibido totalmente el objeto del contrato y liquidado el mismo. Por tanto, las acciones de los interventores pueden verse inmiscuidas en la pérdida de los recursos que el ente territorial invirtió para la vigilancia y control de los contratos de obra pública.

Con lo descrito hasta este punto, los contratos de obra pública celebrados por el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) durante las vigencias 2018-2019 podrían verse inmersos a la comisión de actos irregulares, ya sea por omisión o extralimitación en las funciones que los supervisores e interventores ejercieron de acuerdo a lo descrito a lo largo del presente trabajo, suponiendo que alguna de las medidas llegarán a perjudicar a la labor que la administración municipal realiza en el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 313 de la Constitución Política y la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012.

Recomendaciones

Se propone que la presente investigación forje las bases para la revisión por parte del Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) referente a las actuaciones que están siendo omitidas por los supervisores delegados y los interventores contratados, en lo que tiene que ver con los demás contratos estatales celebrados. Esto con el objetivo de mejorar la gestión y gerencia pública que se desempeña en los temas que son de competencia del Municipio y sobre los cuales se están invirtiendo recursos humanos y financieros.

Las conclusiones acaecidas con la suscrita investigación deberán nutrir el quehacer académico que los estudiantes y profesionales de la Escuela Superior de Administración Pública desarrollan en el ejercicio de sus labores, con el anhelo de que sean corregidos los errores que hayan sido detallados acá y se presenten en otros lugares, y así que el saber administrativo público consiga su función que es la de mejorar la función pública en Colombia.

El documento que está siendo entregado no pretende estigmatizar o generar una afectación a los intereses de la administración municipal de Puerto Boyacá (Boyacá), sino que propende por evidenciar las falencias en las cuales se está incurriendo para que las acciones de mejora tengan un fundamento para su implementación. Se espera que el trabajo académico sea pilar para la obtención de más información acerca de la gestión de los recursos públicos en los demás municipios que conforman la territorial Boyacá-Casanare.

Se deberá hacer la claridad que el análisis de las figuras de la supervisión, interventoría, contrato de obra pública y demás cuestiones tratadas en el presente documento, son vista desde la ciencia de la administración pública con las bases teóricas aprendidas en el transcurso de la carrera, faltando por

fortalecer el componente jurídico que tanto atañe a temas como el que se pretendió estudiar, por tanto se espera profundizar en el futuro sobre estos aspectos para consolidar un mejor producto.

Referencias bibliográficas

Arrowsmith, Sue (2019). *Políticas horizontales en la contratación pública: una taxonomía*. Revista Digital de Derecho Administrativo. Redalyc

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=5038/503859254011>

Bahamón Jara, Martha L. (2018). *Elementos y presupuestos de la contratación estatal*. Colección Jus Público No. 26. Editorial Universidad Católica de Colombia.

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23523/1/elementos-y-presupuestos-de-la-contratacion-estatal.pdf>

Bernal Blay, Miguel Ángel (2014). *La contratación de las Entidades Locales en el nuevo paquete legislativo europeo sobre contratación pública*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, (2),99-115. Redalyc <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=5764/576461206006>

Congreso de Colombia. (05 de febrero de 2002) *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Ley 734 de 2002. Secretaria del senado

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html

Congreso de Colombia. (12 de julio de 2011) *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Ley 1474 de 2011. Secretaria del senado

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Congreso de Colombia. (28 de enero de 2019) *Por la cual se expide el Código General Disciplinario*. Ley 734 de 2002. Secretaria del senado

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1952_2019.html

Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993) *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Ley 80 de 1993. Secretaria del senado

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Constituyente. (1991) *Constitución Política de Colombia* Alcaldía de Bogotá

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP. (s.f.) *Conozca MIPG*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/conozca-mipg>

Fernández Ruiz, Jorge (2011). *Los vicios de la contratación pública en México*. Derecho PUCP. Redalyc

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=5336/533656149024>

Foy Valencia, Pierre (2011). *Consideraciones sobre la contratación pública sostenible (“verde”)*. Derecho PUCP, (66),335-350. Redalyc <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=5336/533656149018>

García Chourio, José Guillermo. (2003). *De la primera a la segunda generación de reformas del estado en américa latina; giro ideológico y cambio conceptual*. Cuadernos de Economía, 22 (38), 95-125.

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722003000100005&lng=en&tlng=es)

[47722003000100005&lng=en&tlng=es.](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722003000100005&lng=en&tlng=es)

García De Enterría, E. y Fernández, T. (2011). *Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Civitas Ediciones. Tomo 15.

Gobierno de Colombia. (2011). *Por el cual se crea la agencia nacional de contratación pública Colombia Compra Eficiente, se determinan sus objetivos y estructura*. Decreto 4170.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>

Gobierno de Colombia. (2016) *Guía para Procesos de Contratación de obra públicas*. Colombia Compra Eficiente.

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_obra_publica.pdf

Gobierno de Colombia. (2016) *Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales*. Colombia Compra Eficiente

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_supervision_interventoria.pdf

Gorbaneff, Yuri, & Cabarcas, Gina (2009). *Equilibrio Económico y la Contratación Pública En Colombia*.

Revista de Derecho, (31),67-91. Redalyc

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=851/85112614003>

Güechá, C. (2007). *Contratos Administrativos*. Grupo Editorial Ibáñez.

Meilán, José (2011) *Una concepción iusadministrativista de los contratos públicos*. Redalyc

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=533656149011>

Mora Sánchez, Y. M. (2016). *Responsabilidad jurídica ante fallas en la ejecución contractual de la supervisión e interventoría en la celebración de contratos estatales*. Universidad Católica.

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/13663/4/ArticuloCreative%20Commons.pdf>

Municipio de Puerto Boyacá (2014). *Decreto No. 070 por el cual se aprueba el Manual de Contratación*.

Municipio de Puerto Boyacá. <http://www.puertoboyaca.gov.co>

Municipio de Puerto Boyacá (2015). *Resolución administrativa No. 209. Manual de Supervisión e*

interventoría. Municipio de Puerto Boyacá <http://www.puertoboyaca.gov.co>

Municipio de Puerto Boyacá (2018). *Contrato de Consultoría No. 309*. SECOP I. Radicado CM 003 de 2018.

Municipio de Puerto Boyacá (2018). *Contrato de Consultoría No. 347*. SECOP I. Radicado CM 004 de 2018.

Municipio de Puerto Boyacá (2018). *Contrato de Consultoría No. 365*. SECOP I.

- Municipio de Puerto Boyacá (2018). *Contrato de Consultoría No. 431*. SECOP I. Radicado CM 006 de 2018.
- Municipio de Puerto Boyacá (2018). *Contrato de Consultoría No. 444*. SECOP I. Radicado CM 007 de 2018.
- Municipio de Puerto Boyacá (2018). *Contrato de Consultoría No. 472*. SECOP I. Radicado CM 009 de 2018.
- Municipio de Puerto Boyacá (2018). *Contrato de Obra No. 304*. SECOP I. Radicado LIC 005 de 2018.
- Municipio de Puerto Boyacá (2018). *Contrato de Obra No. 341*. SECOP I. Radicado LIC 008 de 2018.
- Municipio de Puerto Boyacá (2018). *Contrato de Obra No. 353*. SECOP I. Radicado LIC 0095 de 2018.
- Municipio de Puerto Boyacá (2018). *Contrato de Obra No. 445*. SECOP I. Radicado LIC 015 de 2018.
- Municipio de Puerto Boyacá (2018). *Contrato de obra No. 449*. SECOP I. Radicado LIC 011 de 2018.
- Municipio de Puerto Boyacá (2018). *Contrato de Obra No. 459*. SECOP I. Radicado LIC 013-2018.
- Municipio de Puerto Boyacá (2019). *Contrato de Consultoría No. 209*. SECOP I. Radicado CM 002-2019.
- Municipio de Puerto Boyacá (2019). *Contrato de Consultoría No. 431*. SECOP I. Radicado CM 007-2019.
- Municipio de Puerto Boyacá (2019). *Contrato de Consultoría No. 453*. SECOP I. Radicado CM 009-2019.
- Municipio de Puerto Boyacá (2019). *Contrato de Consultoría No. 481*. SECOP I. Radicado CM 014-2019.
- Municipio de Puerto Boyacá (2019). *Contrato de Obra No. 202*. SECOP I. Radicado CM 002-2019.
- Municipio de Puerto Boyacá (2019). *Contrato de Obra No. 428*. SECOP I. Radicado LIC 006-2019.
- Municipio de Puerto Boyacá (2019). *Contrato de Obra No. 436*. SECOP I. Radicado LICITACIÓN DE OBRA
005 – 2019
- Municipio de Puerto Boyacá (2019). *Contrato de Obra No. 556*. SECOP I. Radicado LIC 013-2019.
- Muñoz González, Claudia Marcela (2017) *Modelo de buenas prácticas de interventoría – caso de estudio programas y proyectos del sector agropecuario*. Universidad Nacional de Colombia
<http://bdigital.unal.edu.co/58084/13/ClaudiaM.Mu%C3%B1ozGonz%C3%A1lez%20.2017.pdf>
- Pérez, G. (1994). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes*. Editorial La Muralla.

Sampieri, R., Fernández-Collado, C. & Baptista, P. (1991). *Metodología de la investigación*. Unipamplona

http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portallG/home_158/recursos/e-books/16062015/metodologia.pdf

Sampieri, R., Fernández-Collado, C. & Baptista, P. (1991). *Metodología de la investigación*. Universidad de

Pamplona. http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portallG/home_158/recursos/e-books/16062015/metodologia.pdf

Silva, O. (2014). *La interventoría en la ejecución del contrato de obra*. Universidad del Rosario

<http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/13330>

Solís, R. (2004). *La supervisión de obra*. Revista Ingeniería Facultad de Ingeniería Universidad Autónoma

de Yucatán <http://www.revista.ingenieria.uady.mx/volumen8/lasupervision.pdf>

Zambrano, A. C. (2014). *La Responsabilidad Disciplinaria de los Interventores en la Contratación Estatal*.

Universidad Nueva Granada <http://hdl.handle.net/10654/12055>.